

# Yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelytarve

Juhamatti Etuaro

Maisteritutkielma

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Eurooppalainen talousoikeus

Kevät 2021

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelytarve

Tekijä: Juhamatti Etuaro

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Eurooppalainen talousoikeus

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: ii+71+iv sivua

Vuosi: 2021

#### Tiivistelmä:

Onko yksityisille turvallisuuspalveluille korostunutta sääntelytarvetta EU:n alueella? Apukysymyksenä sen selvittämiseksi käytän kysymystä siitä, millaisia vaikutuksia nykymuotoisella sääntelyllä on kansainvälisten esimerkkien valossa havaittu olevan. Kysymyksiin vastaamiseksi on selvitettävä, millaista sääntely nykyisin on, ja toisaalta, miten nykytilanteeseen on tultu. Sitovaa ylikansallista sääntelyä ei nimenomaisesti yksityiselle turvallisuusalalle ole saatu luotua. YK:n piirissä on laadittu sopimusluonnos koskien yksityisiä turvallisuuspalveluita, mutta monet jäsenvaltiot ovat sen sijaan asettuneet tukemaan sitomatonta itsesääntelyä. Myöskään EU:ssa ei alaa koskevaa sekundaarinormistoa ole luotu, mutta unionin tuomioistuin on perusvapauksien toteutumisen arvioinnin kautta muodostanut tiettyjä reunaehtoja, joita tutkielmassa tarkastelen.

Unionin turvamarkkinoita pidetään fragmentoituneina, ja se haittaa alan kehitystä sekä kilpailua muiden maanosien kanssa. Syynä tähän on ennen muuta kansallisten lainsäädäntöjen suuret erot; osa jäsenvaltioista on säännellyt alaa tarkoin, kun taas jotkut ovat jättäneet kokonaan sääntelemättä. Hajanaisesta sääntelytilanteesta seuraa erityisesti taloudellisia sekä turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Koska yritykselle tuottaa lisäkuluja selvittää toisen valtion sääntelypohjaa, voi ylikansallisen sääntelyn puuttumisen katsoa vaikuttavan toimialaan taloudellisesti. Vastaavasti lupajärjestelmää koskevan minimisääntelyn puuttuminen vaikuttaa turvallisuuteen, sillä kaikissa jäsenvaltioissa alalle pääseviä ei kontrolloida. Turvallisuuteen on myös katsottava vaikuttavan sen, että ammattipätevyyksien vastavuoroisen tunnustamisen välityksin on mahdollista päästä käytännössä vailla koulutusvaatimuksia toisen jäsenvaltion markkinoille.

Avainsanat: yksityiset turvallisuuspalvelut, vartija, turvamarkkinat, itsesääntely

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja

1.	Johdanto .....	1
1.1.	Tutkimuskohteen rajaaminen .....	1
1.2.	Tutkimusmenetelmästä.....	1
1.3.	Tilastotietoa.....	2
1.4.	Yksityisten turvallisuuspalveluiden luonteesta .....	3
2.	Kansainvälinen oikeus .....	5
2.1.	Kansainvälisen sääntelyn osatekijöitä.....	5
2.2.	YK:n näkökulma .....	7
2.3.	Palkkasotilaista ja yksityisistä turvallisuuspalveluista.....	10
3.	Euroopan unionin oikeus .....	12
3.1.	Primaarioikeus.....	12
3.2.	Sekundaarioikeus .....	15
3.3.	Sisämarkkinat .....	19
3.4.	Oikeuskäytäntö.....	21
4.	Kansallinen sääntely ja eräitä turva-alan erityiskysymyksiä .....	30
4.1.	Yleistä.....	30
4.2.	Turvallisuushenkilöstön oikeuksista .....	35
4.3.	Lupajärjestelmä .....	37
4.4.	Koulutus .....	38
4.5.	Tietosuoja yksityisissä turvallisuuspalveluissa .....	41
4.6.	Kyberturvallisuus .....	42
5.	Itsesääntely ja edunvalvonta .....	44
5.1.	Yleistä.....	44
5.2.	Montreux'n asiakirjat .....	45
5.3.	Menettelyohjeet.....	46
5.4.	Standardit .....	50
5.5.	Muut soft law -instrumentit.....	54
5.6.	Toimialan edunvalvonta.....	55
6.	Turvallisuusalan sääntelyä koskeva tutkimus.....	56
6.1.	Yleistä.....	56
6.2.	Puutteellisen sääntelyn riskit.....	59
6.3.	Sääntelyn suuntaviivoja kirjallisuudessa.....	63
7.	Johtopäätökset.....	68
	Kirjallisuus.....	i

# 1. Johdanto

## 1.1. Tutkimuskohteen rajaaminen

Tutkimuskysymyksenä pyrin selvittämään sitä, onko Euroopan unionissa olemassa korostunutta tarvetta turvallisuusalan minimisääntelylle ja jos on, niin mitkä tekijät sääntelytarpeeseen vaikuttavat tultuamme 2020-luvulle. Täten rajaan julkisia turvallisuuspalveluita koskevan sääntelyn pääsääntöisesti esityksen ulkopuolelle. Apukysymyksenä käytän kysymystä siitä, millaisia vaikutuksia nykymuotoisella sääntelyllä (tai sen puutteella) on kansainvälisten esimerkkien valossa katsottu olevan. Tämän selvittämiseksi on luotava ensinnäkin katsaus nykytilan sääntelyyn eri kerroksilla, eli kansainvälisellä, unionitasolla ja kansallisella tasolla. Toiseksi, selvittän sääntelyn taustoja, ja kolmanneksi pyrin hahmottelemaan, millaista sääntelyä on yksityisellä turvallisuusosalalla tulevaisuudessa lupa odottaa.

Näkökulmani aihepiiriin on suomalainen. Täten myös painotukseni tulee olemaan suomalainen, mikä tarkoittaa Suomen oikeusjärjestyksen käyttämistä monesti vertauskohtana suhteessa johonkin tiettyyn kansainväliseen ilmiöön.

## 1.2. Tutkimusmenetelmästä

Arvioin tutkimuskysymystä laadullisesti oikeustieteellisen kirjallisuuden, järjestöjen tekemien selvitysten, YK:n ja EU:n raporttien ja julkilausumien, unionitason oikeuskäytännön sekä toimialan piirissä laadittujen itsesääntelyä merkitsevien asiakirjojen pohjalta. Pyrin liikkumaan tutkielmassa yleisestä kohti yksityiskohtaista.

Ensin luon katsauksen alan yleiseen luonteeseen ja sen merkityksen kasvuun maailmalla, tuoden esiin hieman tilastotietoa, jotta tutkimuskohteen mittasuhteet hahmottuisivat paremmin. Tämän jälkeen tarkastelen kansainvälisen sääntelyn kehityksen elementtejä sekä YK:n lähestymistapaa yksityiseen turvallisuusalaan. Kansainvälisen sääntelyn jälkeen siirryn EU:n tasolle, jossa katson aiheelliseksi ensin tarkastella yleisempää asiaa perusvapauksien merkityksestä alalle, jonka jälkeen pyrin systematisoimaan sekundaarinormistoa, joka ei varsinaisesti ole alalle spesifistä, mutta joka koskee myös turvallisuuspalveluita. Koska sekundaarinormistoa ei ole paljoa, olen pitänyt tarpeellisena avata alaa koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kokonaisuudessaan. Tällä keinolla kykenen nostamaan esille perusteita, joihin jäsenvaltiot ovat mahdollisesti syrjiviä lainsäädäntöjään puolustaessaan vedonneet. Nämä omalta osaltaan auttavat alaa koskevien, oikeuskäytännöstä nousevien reunaehto- ja hahmottamisessa.

Kansallisen tason sääntelyn yhteydessä tarkastelen ensin yleisesti kansallisia sääntelyratkaisuja pyrkien nostamaan esille kuvaavia esimerkkejä sääntelyratkaisuista myös EU:n ulkopuolelta. Lisäksi käsittelen erityisesti tiettyjä, keskeisinä pidettäviä turvallisuusalan sääntelyn osa-alueita, joiden merkityksen selvittämisen jälkeen pyrin osoittamaan lukijalle, mitkä ovat todennäköisesti odotettavia vaikutuksia, mikäli kyseisiä osa-alueita säännellään muodollisesti, itsesääntelyn kautta taikka jätetään tyystin sääntelemättä.

Turvallisuusalan piirissä on kansainvälisesti toteutettu itsesääntelyyn tähtääviä hankkeita vaihtelevalla menestyksellä. Käsittelen tutkielmassa näitä hankkeita ja niiden aiheuttamia vaikutuksia, jotta kävisi ilmi, ovatko ne riittävä tapa yksityisen turvallisuusalan sääntelylle. Itsesääntelyn kohdalla pidän myös relevanttina selvittää lyhyesti, millaiset järjestöt ja muut tahot itsesääntelyhankkeiden taustalla ovat toimineet, koska sen avulla voidaan valottaa taustavaikuttajien intressejä sääntelyratkaisuihin.

Tarkastelen myös tiedeyhteisön piirissä käytävää keskustelua turvallisuusalan sääntelystä. Eri-tyisesti tähän keskusteluun viitaten pyrin nostamaan esille riskejä, jotka liittyvät sääntelemättömään tilanteeseen, mutta myös alan tutkijoiden käymästä keskustelusta viitteitä siitä, millaista sääntelyä alalle erityisesti kaivataan, eli mahdollisia vihjeitä sääntelyn tulevaisuudesta. Mainittujen asioiden selvittämisen pohjalta esitän viimeisessä luvussa vastaukseni tutkimuskysymyksiin.

### 1.3. Tilastotietoa

Yksityisten turvallisuuspalveluiden rooli on kasvanut eri muodoissaan maailmalla jo vuosikymmenisesti. Turvallisuusalan yhteenlasketun liikevaihdon on arvioitu olleen vuonna 2011 noin 75 miljardia euroa, ja vuonna 2019 luku oli jo noin 125 miljardia. Pelkästään Euroopan alueella vuosina 2014-2015 Confederation of European Security Servicesin (CoESS) keräämien tietojen mukaan alan liikevaihto oli 40 miljardia euroa, ja turvallisuusalan yrityksiä oli tuona aikana noin 45 000. Kirjallisuudessa on arvioitu Euroopan unionin alueella työskennelleen vuonna 2007 yli miljoona ihmistä turvallisuusalalla<sup>1</sup>, ja vuoteen 2015 mennessä varsinaisia luvan saaneita vartijoita toimi jo 1943047.<sup>2</sup> Palveluiden kysynnän ja tarjonnan voidaan hyvällä syyllä sanoa olevan kasvussa.<sup>3</sup> Yksityisten turvallisuuspalveluiden on katsottava myös jo pelkän kokonsa puolesta olevan tärkeässä roolissa yhteiskunnan turvallisuusuhkien torjunnassa.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Van Steden 2007, 225

<sup>2</sup> CoESS 2015

<sup>3</sup> Pashley & Cools 2012, 96

<sup>4</sup> Sempere 2011, 253

Tilastointia kuitenkin vaikeuttaa EU:n komission innovatiivisen ja kilpailukykyisen turvallisuusalan edistämiseksi laatiman toimintasuunnitelman mukaan se, ettei turvallisuusalaa ole kategorisoitu. Myös yksityisten turvallisuuspalveluiden monimuotoisuus hankaloittaa alan mittasuhteiden hahmottamista. Tästä esimerkkinä van Stedenin huomio siitä, kuinka Alankomaissa jotkut tilitoimistotkin tarjoavat asiakkailleen palveluina rikosteknisiä tutkimuksia ja yksityisetiväpalveluita.<sup>5</sup> Jo yksin Suomessa tilastointi on epävarmaa, koska monilla yrityksillä on toimialana jokin muu kuin turvallisuuspalvelut, eikä kaikki niistä edes jaa tarkkoja tulotietojaan. Tästä johtuen ei ole saatavilla tilastotietoja siitä, kuinka suuri osa niiden liikevaihdosta tulee turvallisuuspalveluista.<sup>6</sup> Myös van Steden on todennut tilastointiin liittyen, etteivät yksityiset turvallisuuspalvelut ole selkeästi rajattu joukko, koska niiden tarjoamat palvelut ovat keskenään niin erilaisia.<sup>7</sup> Muuallakin kirjallisuudessa on keskusteltu alan rajaamisen vaikeudesta.<sup>8</sup> Edelleen yhteisten tilastointitapojen ja määritelmien uupuminen vaikeuttaa oikeusvertailua eri maiden välillä.<sup>9</sup>

#### 1.4. Yksityisten turvallisuuspalveluiden luonteesta

Sempere on määritellyt turvallisuusalan (security industry) seuraavasti: “The security industry addresses all products and services used specifically by the human being to prepare, prevent, protect, respond, reduce, palliate and deal with the threats and consequences that undesired events have on our society. These consequences may be summarised in terms of damage to people’s life, health, property or other assets, including information.”<sup>10</sup> Palveluiden luonne vaihtelee suuresti eri yritysten välillä. Suomalainen laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015, LYTP) listaa 2 §:n määritelmässä tehtävinä myymälätarkkailun, henkivartija- ja arvokuljetustehtävän sekä turvasuojaus- ja järjestyksenvalvojatehtävän. Palvelutarjontaa ei suinkaan typisty vain näihin; turva-alan yritykset tarjoavat myös asiantuntijapalveluita yksityisten ja julkisten organisaatioiden tarpeisiin. Tarkasteltuna kansainvälisesti tarjottujen palveluiden kirjo laajenee entisestään. Esimerkiksi Iso-Britanniassa G4S on voittanut tarjouskilpailuja van- kiloiden operoimisesta aina johtamista myöten. Nämä niin sanotut monipalveluyritykset jakavat alan toimijoiden mielipiteitä.<sup>11</sup> Uhkana muun muassa pidetään alan muodostumista

---

<sup>5</sup> Van Steden & Sarre 2007, 224

<sup>6</sup> Santonen 2015, 232

<sup>7</sup> Van Steden & Sarre 2007a, 56

<sup>8</sup> Sempere 2011, 247

<sup>9</sup> Santonen & Paasonen 2014, 589

<sup>10</sup> Sempere 2011, 246

<sup>11</sup> Santonen & Paasonen 2015, 244

matalapalkka-alaksi, jolle on tunnusomaista lyhyet työsuhteet ja henkilöstön nopea vaihtuvuus. Sempere on todennut turvallisuuden olevan investointi, joka voi parantaa kansalaisten luottamusta ja hyvinvointia yhteiskunnassa, mutta sen onnistumista ja tuloksia on vaikeaa arvioida.<sup>12</sup>

Alan erityinen luonne liittyy sen sijaintiin yksityisen ja julkisen sektorin välimaastossa. Tästä toimii yhtenä osoituksena se, että monissa valtioissa lainsäätäjä on suonut esimerkiksi varti-joille ja järjestyksenvalvojille erityisiä oikeuksia tehtäviensä toteuttamiseen, kuten Suomessa vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeudet suorittaa poisto toimeksiantokohteen tiloista.<sup>13</sup> Toisaalta julkisen ja yksityisen turvallisuussektorin yhteistyö lähentää yksityistä kohti julkista. Yhteistyö ei ole useinkaan selkeästi havaittavissa tai rajattavissa; sitä saattaa tapahtua lähinnä epämuodollisesti. Lainsäädännöstä yhteistyön laajuutta ei ole likimainkaan aina pääteltävissä.<sup>14</sup>

Prenzlerin ja Sarren mukaan Australiassa yksityisen turva-alan kasvun taustalla ei ole ollut niinkään tahto yksityistää poliisitointa, vaan suurin tekijä on yksinkertaisesti kysynnän kasvu. Tämän lisäksi myös joillakin alueilla esiintynyt rikollisuuden kasvu on korreloinut turvapalvelujen yleistymisen kanssa. Kysyntää ovat puolestaan kasvattaneet suurten yksityisomisteisten alueiden lisääntyminen ja huoli terrorismista.<sup>15</sup> Toisaalta Claassen on todennut, että yksityiset yritykset voivat myös pyrkiä vaikuttamaan siihen, kuinka kuluttaja kulloisetkin uhat yhteiskunnassa kokee. Tämä ei merkitse kuluttajan valinnanvapauden loukkaamista, mutta toiminnan voi silti katsoa häiritsevän optimaalisen turvallisuustason saavuttamista yhteiskunnassa.<sup>16</sup>

Yksityiset turvallisuuspalvelut ovat olleet kansainvälisen keskustelun kohteena liittyen valtioiden välisiin aseellisiin konflikteihin. Mikäli valtion poliittiselle johdolle aiheuttaa harmia lähettää valtion varsinaisia asevoimia kohdevaltion alueelle, tätä on saatettu kiertää palkkaamalla alueelle yksityisiä sotilaspalveluita etupäässä vankien vartiointiin ja muihin avustaviin tehtäviin. Sossai on kirjallisuudessa luonnehtinut, että tilanteessa, missä ei ole käytettävissä yhteistä ja yhtenäistä lainsäädännöllistä lähestymistapaa, riskinä on valtioiden vastuun kiertäminen toimintojen ulkoistuksella.<sup>17</sup> Toiminnassa on eettiset ja oikeudelliset riskinsä. Kuuluisin esimerkki lienee Blackwater Worldwide, nykyisin Academi, jonka palkolliset syyllistyivät vuonna 2007 Irakin sodan tuoksinassa siviileiden ampumisiin. Tällaiset tapaukset aiheuttavat yrityksille ja koko toimialalle mainehaittoja, joita on kansainvälisessä viitekehyksessä pyritty hälventämään

---

<sup>12</sup> Sempere 2011, 245

<sup>13</sup> LYTP 15 §

<sup>14</sup> Pashley & Cools 2012, 102

<sup>15</sup> Prenzler & Sarre 2012, 40

<sup>16</sup> Claassen 2011, 133

<sup>17</sup> Sossai 2015, 245

muun muassa standardien ja menettelyohjeiden käyttöönotolla.<sup>18</sup> Standardien kuuluessa niin kutsuttuihin soft law -instrumentteihin on kuitenkin syytä kysyä, missä määrin niitä noudatetaan ja miten niihin sitoutuminen vaikuttaa tarjouskilpailujen lopputuloksiin? Mainitun kaltaiset tapaukset herättävät myös kysymyksen suvereenien valtioiden vastuusta silloin, kun kyseeseen maahan sijoittautunut yritys aiheuttaa aseellisen selkkauksen toisen valtion alueella. Alan-komaiden hallitus on todennut, että ollakseen kansainvälisen oikeuden mukaan vastuussa toimista, toimien on oltava kytköksissä valtioon. Heidän mukaansa yksityisten henkilöiden ja yritysten toimista vastuuta ei synny.<sup>19</sup>

## 2. Kansainvälinen oikeus

### 2.1. Kansainvälisen sääntelyn osatekijöitä

1900-luvulla länsimaat kohtasivat uudentyyppisen ongelman: niiden tuli suoriutua turvallisuuden ylläpitämisestä kotimaissaan, mutta samalla tahdottiin enenevissä määrin jatkaa ulkopoliittisten tarkoitusperien jahtaamista myös länsimaiden ulkopuolella, mikä tarkoitti toisinaan osallistumista aseellisiin selkkauksiin. Alan sääntelyn on kirjallisuudessa todettu kehittyneen ensin epämuodollisesta sääntelystä itsesääntelyyn, ja sittemmin nykyiseen yritykseen säännellä turvallisuusalaa kansainvälisellä tasolla.<sup>20</sup>

Kirjallisuudessa on käsitelty kysymystä siitä, mitkä tahot voivat tehokkaimmin vaikuttaa hajanaisen sääntelyn maailmassa yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelyyn. Avantin mukaan YK:lla on paremmat edellytykset sääntöjen laatimiseen kuin täytäntöönpanemiseen; puuttuuhän YK:lta lähinnä kansallisvaltioille kuuluva koneisto, jolla tarvittaessa pakottaa sääntelyn kohteet toimimaan tavoitellulla tavalla. Sen sijaan Yhdysvallat nähdään tahona, jolla on parhaat edellytykset niin sääntöjen antamiseen kuin niiden täytäntöönpanemiseenkin. Tätä perustellaan sillä, että Yhdysvaltain säätäessä muodollisia lakeja tai vaatiessa uudenlaisten standardien noudattamista, koskettaa tuo uusi sääntely suurta osaa maailman yksityisistä turvallisuuspalveluista, sillä toimiihan monet jopa eurooppalaiset turvallisuusalan yritykset myös Yhdysvalloissa, eivätkä luonnollisestikaan ole halukkaita luovuttamaan markkinaosuuksiaan kilpailijoille.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Krahmann 2016, 44

<sup>19</sup> Krahmann & Friesendorf 2011, 37

<sup>20</sup> Ranito 2019, 32

<sup>21</sup> Avant 2009, 31



Jo paljon ennen Yhdistyneitä kansakuntia säädettiin Yhdysvalloissa puolueettomuuslaki<sup>22</sup>, jossa todettiin, ettei maan valinta pysyä puolueettomana konfliktissa saa mahdollistaa kyseisen valtion kansalaisten värväämistä osalliseksi konfliktiin, eikä toisia kansalaisia heidän puolestaan, ilman, että asema puolueettomana valtiona menetettiin. Kyseinen laki ei ollut varsinaista kansainvälistä oikeutta, mutta sen on todettu toimineen alkusysäyksenä Haagin rauhankonferensseille 1899 ja 1907, joiden tuloksena saatiin aikaan yleissopimus kansainvälisten konfliktien rauhanomaisesta selvittämisestä.<sup>23</sup>

Kolonisaation päättymisen aika, erityisesti 1960-luku Afrikassa, osoitti kansainvälisen sääntelyn heikkouden. Käytävissä ei ollut yleisesti tunnustettuja sääntöjä palkkasotilaiden epäasiallisesta toiminnasta rankaisemiseen.<sup>24</sup> Jotkut, lähinnä heikossa taloudellisessa asemassa olevat valtiot ovat toisaalta ilmaisseet huolensa siitä, että heidän kansalaisia hyväksikäytetään yksityisten turvallisuuspalveluiden toimesta kansainvälisissä konflikteissa. Etelä-Afrikka on puolestaan huolestunut omien kansalaistensa laittomista toimista vastaavissa tilanteissa.<sup>25</sup>

Kansainvälisesti tarkasteltuna yksityisen turvallisuusalan sääntely on sangen monimuotoista, ja se johtunee muun muassa erilaisista oikeuskulttuureista. Esimerkiksi osassa Yhdysvaltoja on perinteisesti suosittu minimaalista sääntelyä, mutta sittemmin liittovaltiotason näkemykset ovat lähentyneet YK:n näkemyksiä liittyen sääntelyn yksityiskohtaisuuteen.<sup>26</sup> Yhdysvallatkin pääpiirteittäin tunnustavat nykyisin, että kyseinen ala tarvitsee sääntelyä sen erityislaatuisen luonteen vuoksi.

Euroopan neuvoston piirissä laaditussa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, 63/1999, EIS) on sovittu kidutuksen ja ihmisarvoa alentavan kohtelun kiellosta, oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen, mutta myös yksityisyyden suojasta, kokoontumisvapaudesta ja syrjinnän kiellosta. Sopimuksen säännöksistä on johdettavissa valtioiden velvollisuus valvoa, että siinä taatut oikeudet myös toteutuvat.<sup>27</sup> EIS:n määräykset voisivat tulla osaksi EU:n oikeutta, mikäli vuosikymmeniä jatkuneet neuvottelut saataisiin päätökseen, ja EU liittyisi EIS:een. Kirjallisuuden mukaan ihmisoikeuksien vahvistamisen katsotaankin olevan yksityisten turvallisuuspalveluiden käytön kasvaessa tarpeen. Esimerkkinä mainitaan EIS:ssa turvattu kokoontumisvapaus, joka saattaa olla uhattuna, mikäli

---

<sup>22</sup> US Neutrality Act of 1794

<sup>23</sup> Ranito 2019, 33

<sup>24</sup> Ibid, 33

<sup>25</sup> Avant 2009, 30

<sup>26</sup> Ibid, 27

<sup>27</sup> Hautamäki 2016, 90

järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito yleisötilaisuuksissa uskotaan yksityisille turvallisuuspalveluille.<sup>28</sup>

## 2.2. YK:n näkökulma

Yhdistyneiden kansakuntien lähestymistapana yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaan sääntelyyn on ollut 1980-1990-luvuilla palkkasotureihin liittyvien elementtien kitkeminen lainsäädännöistä.<sup>29</sup> Palkkasotureiden vastainen toiminta ja kannanotot ovat värittäneet YK:n toimintaa tosin ennen sitäkin; jo 1960-luvun lopulla kansainvälinen yhteisö julisti palkkasotureiden käytön rikolliseksi teoksi yleiskokouksen päätöksellä 2465. Päätöstä ei kuitenkaan implementoitu kansainvälisen oikeuden kautta eikä sen paremmin jäsenvaltioidenkaan kansallisiin oikeusjärjestyksiin, mutta jäsenmaiden viestin se teki silti selväksi.<sup>30</sup>

Vuonna 1989 YK:n yleiskokous hyväksyi 72. täysistunnossa kansainvälisen yleissopimuksen palkkasotilaiden värväystä, käyttöä, rahoitusta ja koulutusta vastaan päätöksellä 44/34. Sopimus astui voimaan 20.10.2001 ja sen piiriin kuuluu 37 jäsenvaltiota eri puolilta maapalloa. Yhtään Pohjoismaata ei siihen kuulu, eikä myöskään varsinaisia suurvaltoja. Toimet palkkasotureiden kitkemiseksi sai kuitenkin yritykset ainakin pyrkimään julkikuvansa kohentamiseen; kaikki kansainvälisesti toimineet yksityiset turvallisuuspalvelut pyrkivät loitontamaan itseään paheksuntaa herättäneistä palkkasotureista. YK:n palkkasotureiden vastaisten toimien jälkeen jotkut yhtiöt ilmoittivat noudattavansa tiettyjä standardeja kohentaakseen luotettavuuttaan ja luodakseen pesäeroa palkkasotilaisiin. Näiden luomista hyödyistä ei ole kuitenkaan tarkkaa tietoa, ja standardeja epäiltiinkin lyhytikäisiksi.<sup>31</sup>

2000-luvulle tultaessa on kansainvälisesti saavutettu yhteisymmärrystä liittyen itse ideaan sääntelystä. Kun huomio oli vanhastaan kiinnittynyt pesäeron tekemiseen palkkasotureista ja niiden suoranaiseen hävittämiseen, huomiotta oli jäänyt se, mitä yksityiset turvallisuuspalvelut oikeastaan tekivät, ja miten niitä tulisi positiivisesti säännellä. Tämän kehityksen on todettu tapahtuneen eritoten YK:n piirissä.<sup>32</sup> Kirjallisuudessa on todettu, etteivät yksityiset turvallisuuspalvelut taikka sotilasalan turvallisuuspalvelut toimi sääntelemättömästi, kuten 1960-luvun palkkasotilaat, eivätkä niiden toimintatavat myöskään vastaa palkkasotilaiden toimintatapoja.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 10

<sup>29</sup> Avant 2009, 13

<sup>30</sup> Ranito 2019, 34

<sup>31</sup> Avant 2009, 15

<sup>32</sup> Ibid, 26

<sup>33</sup> Percy 2015, 224-225

Nykyisellään palkkasotureista säännellään etenkin Montreux'n asiakirjoissa sekä Kansainvälisissä menettelyohjeissa yksityisille turvallisuuspalveluille (International Code of Conduct).

YK:n ihmisoikeusneuvosto on vuonna 2009, päätöksellään 10/11 asettanut työryhmälle palkkasotilaiden käytöstä ihmisoikeusloukkausten sekä itsemääräämisoikeuden estämisen keinona (the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination) tehtäväksi selvittää hallitustenvälisiä järjestöjä ja akateemisia instituutioita konsultoiden mahdollista sopimusluonnosta yksityisistä sotilas- ja turvallisuuspalveluista. Luonnoksessa ehdotetaan, paitsi suosituksia yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelyyn, myös listaa eri toimintoja kuuluviksi olennaisesti suve-reeneille valtioille. Yksinomaisiksi valtion toiminnoiksi listataan toiminnot, jotka kuuluvat valtion voimankäyttömonopolin periaatteen alaan, ja joita valtio ei voi ulkoistaa tai delegoida yksityisille turvallisuuspalveluille missään olosuhteissa. Näihin kuuluu suoriin sotatoimiin osallistuminen, vankien ottaminen, vakoilu ja poliisille kuuluvien valtuuksien käyttäminen, joista erityisesti on mainittu pidättäminen ja pidätettyjen kuulusteleminen.<sup>34</sup> Vastustusta valtioiden taholta on herättänyt erityisesti suositukset siitä, mitä voidaan ja mitä ei voida ulkoistaa yksityisille yrityksille. Nämä valtiot ovat sen sijaan asettautuneet tukemaan Montreux'n asiakirjoja, ja syynä voitaneen pitää niiden sitomatonta luonnetta. Tällöin suositusten noudattamiselle ei olisi samanlaista painetta.<sup>35</sup>

Kirjallisuudessa arvioidaan, että toteutuessaan sopimus vaikuttaisi merkittävästi yrityksiin, jotka kuvattuja toimintoja tällä hetkellä hoitavat, ja osin myös valtioihin, jotka ovat ajan saatossa näitä tehtäviä yksityisille yrityksille uskoneet. Luonnoksessa ehdotetaan myös, että valtioiden tulisi ottaa laajemmin käyttöön rekisteröinti, lupajärjestelmä ja henkilöstön ammattitaidon testaaminen. Tällä hetkellä luonnos on työryhmään kuuluvien jäsenvaltioiden harkittavana.<sup>36</sup>

Koska joissakin valtioissa yksityiset turvallisuuspalvelut operoivat vankiloissa, vaikuttavat turva-alan yrityksiin myös YK:n säädökset vankien kohtelusta. Tällaisista voidaan mainita muun muassa minimistandardit vankien kohtelulle vuodelta 1955<sup>37</sup>, periaatteet kaikkien henkilöiden suojelusta kaikenlaisen pidätyksen tai vankeuden aikana vuodelta 1988<sup>38</sup> sekä vankien

<sup>34</sup> UN Draft Convention on Private Military and Security Companies 2011, 5

<sup>35</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 258

<sup>36</sup> Katz & Maffai 2015, 234-235

<sup>37</sup> The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1955)

<sup>38</sup> The Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), yleiskokouksen päätös 43/173

kohtelun perusperiaatteet vuodelta 1990<sup>39</sup>. Toisaalta kansainvälisessä järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (SopS 18/2004) 31 artiklan 2 kohdassa todetaan, että sopimusvaltiot pyrkivät kansallisen lainsäädäntönsä perusperiaatteiden mukaisesti tarvittavilla lainsäädännöllisillä, hallinnollisilla tai muilla toimenpiteillä vähentämään järjestäytyneiden rikollisryhmien olemassaolevia tai tulevia mahdollisuuksia osallistua laillisille markkinoille rikoksen tuottaman hyödyn avulla. Toimenpiteiden tulisi käsittää yhteistyön vahvistamista lainvalvontaviranomaisten tai syyttäjien sekä asianmukaisten yksityisten yhteisöjen välillä, teollisuus mukaan lukien. Tässä yhteydessä mainittuna yksityiset yhteisöt voisivat luonnollisestikin tarkoittaa yksityisiä turvallisuuspalveluita. Myös YK:n suuntaviivoissa yhteistyöstä ja teknisestä avunannosta urbaanin rikostorjunnan alueella<sup>40</sup> tunnustetaan se asia, että rikollisuus koostuu monista tekijöistä ja muodoista, jonka johdosta laajempi, eri sektorit sisällyttävä lähestymistapa on usein hyödyllinen. Suuntaviivat tukevat yhteistyötä yksityisten ja julkisten turvallisuuspalveluiden välillä.<sup>41</sup>

Vuonna 2000 YK on käynnistänyt myös niin kutsutun Global Compact -aloitteen kannustaakseen yrityksiä globaalisti omaksumaan kestävän kehityksen sekä sosiaalisen vastuullisuuden politiikkoja, ja raporttoimaan näistä YK:lle. Hanke ei ole sitova eikä spesifisesti yksityisiä turvallisuuspalveluja koskeva. Vaikka toistaiseksi ei ole nimenomaisesti yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevia YK-tason standardeja tai instrumentteja, aihepiiristä käydään YK:n tasolla silti keskustelua. Tästä on esimerkkinä Wienin komissio rikostorjunnan ja rikosoikeuden alalla, joka toimii YK:n talous- ja sosiaalineuvoston alaisuudessa. Komission piirissä on arvioitu yksityisiä turvallisuuspalveluita, jonka prosessin tuloksena on Abu Dhabin alustava suositusluonnos<sup>42</sup> yksityisten turvallisuuspalveluiden valvonnasta ja sääntelemisestä. Suositusluonnoksessa ehdotettaisiin muun muassa yksityisten turvallisuuspalveluiden määrittelemistä kansallisella tasolla sekä sääntelyä näiden valvonnalle, lupajärjestelmälle, koulutukselle ja valitusmekanismille. Myös omana erillisenä prosessinaan koskien sekä yksityisiä sotilaspalveluita että turvallisuuspalveluita jäsenvaltiot ovat perustaneet hallitustenvälisen työryhmän YK:n ihmisoikeusneuvoston viitekehyksessä. Työryhmän mandaattina on harkita kansainvälisen sääntelykehityksen luomista, ja harkinnassa on myös sitovan instrumentin valmistelemine. Aineellisesti sääntely koskisi esimerkiksi yksityisten turvallisuuspalveluiden vastuullisuuden valvontaa.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> The Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990), yleiskokouksen päätös 45/111

<sup>40</sup> Talous- ja sosiaalineuvoston päätös 1995/9

<sup>41</sup> UNODC 2014, 82

<sup>42</sup> Abu Dhabi draft preliminary recommendations, raportissa E/CN.15/2013/20 kiteytetään jäsenvaltioiden vastauksia suosituksiin

<sup>43</sup> UNODC 2014, 79

Koska yksityisen turvallisuusalan työtehtävissä saatetaan joutua puuttumaan perusoikeuksiin, on huomattava, että YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976, TSS-sopimus) asettavat valtioille velvollisuudeksi huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta. KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu (a) varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt; (b) varmistamaan, että se joka turvautuu sellaiseen oikeuskeinoon, saa oikeutensa ratkaistuksi toimivaltaisen oikeudellisen, hallinnollisen tai lakiasäättävän viranomaisen tai muun valtion oikeusjärjestyksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen toimesta, sekä kehittämään oikeuskeinojen käyttömahdollisuuksia; ja (c) varmistamaan, että toimivaltaiset viranomaiset panevat täytäntöön sellaisten oikeuskeinojen perusteella annetut päätökset. Muita perusoikeusliittännäisiä sopimuksia ovat muun muassa YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67-68/1986), yleissopimus lasten oikeuksista (SopS 60/1991) sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970). Myös YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus on periaatteellisesti tässä yhteydessä syytä muistaa.

### 2.3. Palkkasotilaista ja yksityisistä turvallisuuspalveluista

Oikeuskirjallisuudessa tavataan käyttää englanninkielistä käsitettä Private Security Companies (PSC) tarkoittaessa yrityksiä, jotka suorittavat siviiliturvallisuuteen liittyviä toimeksiantoja. Vastaavasti käsitettä Private Military Companies (PMC) käytetään yrityksistä, jotka jollakin tavoin osallistuvat aseellisen konfliktin toisen osapuolen tukemiseen tai avustamiseen.<sup>44</sup> Koska erityisesti monikansallisten yritysten piirissä tarjotaan palveluita niin siviili- kuin sotilasturvallisuudenkin saralta, erottelua voi pitää veteen piirrettynä viivana, ja jotkut tutkijat tukeutuvatkin yläkäsitteeseen Private Security and Military Companies (PSMC). Myös Krahmann ja Abzhaparova ovat todenneet, ettei jaottelulla ole tätä nykyä suurta merkitystä.<sup>45</sup>

Percyn mukaan palkkasotilaan yleiseen määritelmään kuuluu, että palkkasoturit eivät taistele suvereenin valtion kontrollin alla, eivätkä hyväksyttävän tarkoituksen puolesta, vaan rahan.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Sulkematta kuitenkaan pois osallistumista tosiasialliseen taisteluun. Kuuluisin esimerkki lienee se, kun Irakissa Bagdadin Nisourin aukion väkivaltaisuuksissa tapettiin Blackwater-yrityksen toimesta 17 siviiliä 16.9.2007.

<sup>45</sup> Krahmann & Abzhaparova 2010, 11

<sup>46</sup> Percy 2015, 220

Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta sisältää määritelmän palkkasotureille. Sen 47 artiklan 1 kohdassa todetaan ensinnäkin, että palkkasoturilla ei ole oikeutta taistelijan tai sotavangin asemaan. Edelleen 2 kohdan mukaan palkkasoturiksi katsotaan henkilö, joka (a) on erityisesti värvätty paikalta tai ulkomailta taistelemaan aseellisessa selkkauksessa; (b) tosiasiassa osallistuu varsinaisiin vihollisuuksiin; (c) osallistuu vihollisuuksiin pääasiassa henkilökohtaisen hyödyn vuoksi ja jolle selkkauksen osapuoli tai sen edustaja on luvannut huomattavasti korkeamman palkkion kuin mitä vastaavassa asemassa ja tehtävässä olevalle asianomaisen osapuolen asevoimissa palvelevalle henkilölle maksetaan tai on luvattu maksaa; (d) ei ole selkkauksen osapuolen kansalainen eikä vakinaisesti asu selkkauksen osapuolen hallinnassa olevalla alueella; (e) ei kuulu selkkauksen osapuolen asevoimiin; ja (f) ei ole selkkauksen ulkopuolisen valtion viralliseen tehtävään lähettämä asevoimien edustaja.

Suhteellisen häilyvä ja monitulkintainen palkkasoturin määritelmä on herättänyt kirjallisuudessa kritiikkiä.<sup>47</sup> Ongelmallisena pidettyä määritelmää on käytetty myös YK:n kansainvälisessä yleissopimuksessa palkkasotilaiden värväystä, käyttöä, rahoitusta ja koulutusta vastaan. Sen perusteella ei ole juurikaan mahdollista ketään tuomita.<sup>48</sup> Tämä johtuu siitä, että määritelmä on kumulatiivinen; kaikkien kriteereiden on siis täyttyttävä samanaikaisesti. Toisaalta tuomion välttämisen mahdollistaa määritelmän porsaanreiät, eli se, että palkkasotilas ei kuulu konfliktin osapuolten asevoimiin, ja se, että taistelijan motivaattorina on oltava taloudellinen hyöty, joka vieläpä ylittää armeijassa palvelevan sotilaan saaman korvauksen. Asevoimiin kuulumattomuuden voi luonnollisesti kiertää liittymällä asevoimiin. Taloudellista motivaattoria on puolestaan vaikeaa näyttää toteen, ja mikäli tässä onnistuttaisiinkin, voisi epäilty palkkasotilas sopia korvauksensa tarpeen tullen samantasoiseksi, kuin sotavoimissa palvelevalla sotilaalla.<sup>49</sup>

Vuonna 2005 YK:n ihmisoikeusneuvosto asetti työryhmän tutkimaan palkkasotilaiden käyttöä. Erityisesti sen tehtävänä oli selvittää ja analysoida yksityisten sotilasalan turvallisuuspalveluiden toimintaa. YK:n piirissä oltiin tietoisia, ettei palkkasotilaiden käyttöä oltu saatu kitkettyä silloisen kansainvälisen oikeuden puitteissa. Työryhmä tuli tulokseen, että palkkasotilaiden ja turvayritysten välillä on eroja, ja yksityiset turvallisuuspalvelut erotettiin YK:n käsitekartassa omaksi oikeudelliseksi ilmiökseen, joka vaatisi myös erillistä sääntelyään.<sup>50</sup> Näin myös YK on asettunut yksityisen turva-alan sääntelyn puolelle. Edellä mainitun Geneven sopimuksen 47

---

<sup>47</sup> Avant 2009, 9

<sup>48</sup> Ranito 2019, 34

<sup>49</sup> Percy 2015, 221

<sup>50</sup> Ranito 2019, 35

artiklan sanamuoto muuttunut siten, että kaiken palkatun sotilasavun kieltämisen sijaan kielletäänkin kaikki, mikä ei ole luokiteltavissa liittyväksi puolustustaisteluun. Edelleen yksityisten turvallisuuspalveluiden tarjoama turvallisuushenkilöstö luokitellaan siviileiksi asevoimien seurassa (civilians accompanying the force). Täten turvayritysten työntekijät ovat muun muassa oikeutettuja tietyissä olosuhteissa sotavangin statukseen.<sup>51</sup> Nykypäivän yksityiset turvallisuuspalvelut käyttävät voimaa ainoastaan itsepuolustuksena. Kansainvälisten menettelyohjeiden ja Montreux'n asiakirjojen pohjalta ei tuomita yksityisiä taistelijoita siitä, mitä he ovat, vaan sen perusteella, mitä he tekevät.<sup>52</sup> Montreux'n asiakirjoissa kuvaillaan yksityiset turvallisuuspalvelut yksityisen liiketoiminnan muodoksi, joiden piirissä tarjotaan sotilas- taikka turvallisuuspalveluita.<sup>53</sup>

### 3. Euroopan unionin oikeus

#### 3.1. Primaarioikeus

Primaarioikeudella tarkoitetaan perussopimuksia (Euroopan unionista tehty sopimus sekä Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus), jotka muodostavat EU:n oikeusperustan. Tuorein versio on vuonna 1.12.2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus. Kyseessä on primaarioikeus, koska suvereenien valtioiden solmimat sopimukset ovat EU:n oikeuden ensimmäinen ja siten ensisijainen oikeuslähde, joiden pohjalta toimivalta muuhun sääntelyyn johdetaan. Ainoastaan perussopimusten sallimissa rajoissa on mahdollista antaa toissijaisia säädöksiä EU:n tasolla.

Koska yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevaa normistoa ei ole toistaiseksi harmonisoitu, alalepää yhä valtaosin yleisten oikeussääntöjen varassa. Siihen siis suhtaudutaan EU:n tasolla samoin, kuin mihin tahansa muuhun sääntelemättömään toimialaan<sup>54</sup>, eli kansallisen lainsäätäjän päätösvaltan rajoittimina toimivat lähinnä sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) vahvistetut periaatteet tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta (26 artikla), jäsenvaltion kansalaisten vapaudesta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle (49-55 artikla) sekä muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapaudesta tarjota palveluja unionissa (56-62 artikla). Näiden lisäksi päätösvaltaa rajoittaa myös muut kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet, kuten

<sup>51</sup> Krahmann & Friesendorf 2011, 30

<sup>52</sup> Percy 2015, 225

<sup>53</sup> The Montreux Document 2008, 9

<sup>54</sup> Button & Stiernstedt 2016, 400

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, mutta myös EU:n perusoikeuskirja.

Tutkimuskirjallisuudessa on arvioitu, että turvallisuuspalveluiden käyttö lisääntyy maailmanlaajuisesti, joka itsessään merkitsee myös lisääntyntä Euroopan unionin perusvapauksien käyttöä.<sup>55</sup> Yhtenä esimerkkinä on kirjallisuudessa mainittu rajavalvonta, jonka piirissä käytetään enenevissä määrin yksityisiä turvallisuuspalveluita tukena. Toisena esimerkkinä on esitetty liikennevälineiden valvonta, joiden valvonnassa on tärkeää saavuttaa tavoiteltu tehokkuuden taso estäen laittoman materiaalin kuljetus ja samalla sallien perustamissopimuksissa vahvistettu periaate tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta (26 artikla).<sup>56</sup>

Jäsenvaltioiden on kiellettyä antaa oikeussääntöjä, jotka poikkeavat niistä säännöistä, jotka on annettu jäsenvaltion omia kansalaisia varten.<sup>57</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen (SEUT 49 artikla) mukaan unionisääntelyn puuttuessa jäsenvaltio on vapaa sääntelemään alallepääsyn ehtoja, muttei kuitenkaan syrjimään kansallisuuden perusteella.<sup>58</sup>

Yleiseen syrjinnän kieltoon on olemassa perustamissopimukseen pohjautuvia poikkeuksia. Oikeuskirjallisuuden perusteella kyseisiä poikkeuksia on aina tulkittava suppeasti, ja kaikkien edellytysten niiden soveltamiseen on täytyttävä samanaikaisesti.<sup>59</sup> Suoran syrjinnän tapauksessa rikotaan SEUT 49 artiklan määräyksiä, ja menettely voi olla sallittu ainoastaan, mikäli se on nimenomaisesti perustamissopimuksissa sallittu.<sup>60</sup> Oikeustapauksessa *Reyners* EU:n tuomioistuin totesi, että SEUT 49 artiklaa on rikottu, kun Alankomaiden kansalaista oltiin kielletty harjoittamasta lakimiehen ammattia Belgiassa kansallisuuden perusteella.<sup>61</sup> Epäsuorassa syrjinnässä myös rikotaan SEUT 49 artiklaa, mikäli sitä ei voida objektiivisesti oikeuttaa unionisääntelyn näkökulmasta, tai mikäli se ei ole nimenomaisesti sallittua unionin lainsäädännössä.<sup>62</sup> Barnardin mukaan epäsuoraa syrjintää on muun muassa se, kun kansallinen lainsäädäntö vaatii ammattihenkilöiltä lupaa toiminnan harjoittamiseen ennen, kuin heidät voidaan rekisteröidä alan ammattilaisten luetteloon. Tässä tapauksessa toisen jäsenvaltion kansalaiset

---

<sup>55</sup> Santonen & Paasonen 2015, 232

<sup>56</sup> Sempere 2011, 252

<sup>57</sup> Kiikeri 2003, 33

<sup>58</sup> Barnard 2013, 308

<sup>59</sup> Kiikeri 2003, 61

<sup>60</sup> Barnard 2013, 308

<sup>61</sup> Asia 2/74 *Reyners v. Belgian valtio*. Oikeustapaukokoelma 1974 sivu 00631

<sup>62</sup> Barnard 2013, 308



joutuvat heikompaan asemaan, koska he joutuvat osoittamaan kyvykkyytensä kahdesti, siinä, missä kantaväestö luonnollisesti selviää vain yhdellä virallisesti hyväksytyllä testauksella.<sup>63</sup>

Ensimmäinen poikkeamisperuste on julkisen vallan harjoittaminen. SEUT 51 artiklan mukaan sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräyksiä ei jäsenvaltiossa sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Kirjallisuudessa on todettu, että kohteen suojaukseen tai muuhun turvallisuuteen liittyvä valvonta ei ole luonteeltaan julkisen vallan käyttöä, vaan osa siviilioikeutta, vaikka julkisetkin turvallisuuspalvelut valvontaa harjoittavat.<sup>64</sup>

Toinen poikkeus on syrjinnän kieltoon on yleinen etu, eli mikäli toiminta ollakseen syrjimätöntä olisi valtion hyväksyttävää julkista etua vastoin, jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa oikeutta siihen kansallisuuden perusteella. SEUT 52 artiklassa todetaan, että määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Kiikeri on kiteyttänyt edellytykset syrjinnän kiellosta poikkeamiseen julkisen edun nimissä seuraaviin viiteen kohtaan: (1) tapauksen on liitettävä yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen, (2) rajoituksia on tulkittava suppeasti, ja (3) käsillä on oltava myös aito ja riittävän vakava uhka kyseisille yhteiskunnan perustavanlaatuisille intresseille. (4) Poikkeuksia ei voida soveltaa yksinomaan taloudellisten perusteiden vuoksi, ja (5) poikkeuksia sovellettaessa on suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset huomioitava kokonaisuudessaan.<sup>65</sup> Vaikka Euroopan unionin tuomioistuin tunnustaakin kansanterveyden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tärkeiksi tavoitteiksi, se on epäileväinen jäsenvaltioiden pyrkimyksistä kansanterveyden varjolla rajoittaa vapaata kaupankäyntiä tosiasiallisesti taloudellisten vaikuttimien vuoksi.<sup>66</sup>

Muut rajoitusperusteet ovat johdettavissa unionitason oikeuskäytännöstä, eikä niitä ole suoraan kirjattu perustamissopimuksiin. Niihin kuuluu niin kutsuttu yleisen edun peruste, mikäli kansalliset lait eivät ole suoranaisesti syrjiviä, vaan ne ainoastaan heikentävät tai tekevät vähemmän houkuttelevaksi perusvapauksien hyödyntämisen tuossa jäsenvaltiossa.<sup>67</sup> Näissäkin tapauksissa muun muassa sääntelyn tavoitteiden on sovittava yhteen perustamissopimusten määräysten kanssa, keinot eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä näiden hyväksyttävien

---

<sup>63</sup> Ibid, 308

<sup>64</sup> Kiikeri 2003, 62

<sup>65</sup> Ibid 2003, 63

<sup>66</sup> Barnard 2013, 163

<sup>67</sup> Kiikeri 2003, 64-65

tavoitteiden saavuttamiseksi, ja, että ei ole olemassa vähemmän rajoittavia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Syrjimätönkin sääntely voi siten aiheuttaa esteitä perusvapauksien käytölle.<sup>68</sup> EU:n tuomioistuin on ottanut kantaa tapauksessa C-514/03, *komissio v. Espanja* SEUT 56 artiklan<sup>69</sup> soveltamiseen. Sen mukaan artiklassa ei ainoastaan kielletä syrjimästä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa tämän kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka rajoituksia sovellettaisiin tekemättä eroa sen mukaan, onko palvelujen tarjoaja jäsenvaltion oma kansalainen vai jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, mikäli rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja siellä laillisesti vastaavia palveluja tarjoavan palvelujen tarjoajan toiminnan tai haittaamaan enemmän tämän toimintaa.

Lisäksi rajoitusperusteena on niin kutsuttu unionisääntelyn väärinkäyttö, milloin toimija pyrkii hyödyntämään perustamissopimuksissa taattuja oikeuksia ensisijaisesti kiertääkseen jäsenvaltion oikeutetusti säätämiä rajoituksia omille kansalaisilleen ja asukkailleen.<sup>70</sup> Kaikki poikkeamat ovat sallittuja ainoastaan niissä rajoissa, kun ne eivät luo edellytyksiä välilliselle syrjinnälle tai peitellyille kaupankäynnin rajoituksille.<sup>71</sup>

### 3.2. Sekundaarioikeus

Euroopan unionin neuvostolla on velvollisuus antaa direktiivejä ja asetuksia liittyen perusvapauksien käyttöön.<sup>72</sup> Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta listatut perusvapaudet ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että ne on huomioitava, vaikkei olisikaan käytettävissä aihepiiriä täsmentävää unionilainsäädäntöä, ja vaikka käsillä oleva asia koskisikin alaa, jonka sääntely on vielä jäsenvaltioiden omassa toimivallassa.<sup>73</sup>

Turvallisuusalan lainsäädäntöjen harmonisoinnissa on nähty ainakin kaksi ongelmaa: lainsäädäntöjen tiukkuuksien aste-erot sekä turvallisuussektorin rakenteiden monimuotoisuus.<sup>74</sup> Niistä huolimatta Euroopan unionin piirissä on vuosikymmenten saatossa annettu laajalti yritystoimintaa yleisesti koskevaa sekundaarinormistoa. Palveluiden tarjoamisen kannalta yleisesti ottaen keskeisimpänä säädöksenä näyttäytyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

<sup>68</sup> Barnard 2013, 309

<sup>69</sup> Silloinen EY 49 artikla

<sup>70</sup> Kiikeri 2003, 68

<sup>71</sup> Barnard 2013, 169

<sup>72</sup> Kiikeri 2003, 73

<sup>73</sup> Ibid, 35

<sup>74</sup> Pashley & Cools 2012, 101

2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla. Palveludirektiivin säännökset koskevat taloudellista toimintaa, mutta ei-taloudellinen toiminta rajautuu sen ulkopuolelle. Ei-taloudellisesta toiminnasta on kirjallisuudessa käytetty esimerkkinä poliisitoimea, mutta myös huomautettu, että yksityiset turvallisuuspalvelut hoitavat nykyään monia, ennen ainoastaan poliisille kuuluneita tehtäviä, eikä raja taloudellisen ja ei-taloudellisen välillä olekaan selkeästi määriteltävissä.<sup>75</sup> Vaikkei nimenomaisesti yksityistä turvallisuusalaa koskevaa minimisäätelyä olekaan luotu, koskevat sitä silti monet yleisen tason EU-normit. Seuraavaksi pyrin systematisoimaan sekundaarinormistoa, joita yksityisen turvallisuusalan yrityksen olisi otettava sisämarkkinoilla huomioon.

Yksityisten turvallisuuspalveluiden sisällyttäminen palveludirektiiviin herätti huolta niin hallinnollisella kuin oikeudellisellakin tasolla.<sup>76</sup> Direktiivi ei sen soveltamisalaa koskevan 2 artiklan mukaan sovellukaan yksityisiin turvallisuuspalveluihin. Tämä johtuu CoESS:n ja European Cash Management Companies Associationin (ESTA) lobbauksesta, koska kyseisessä direktiivissä oli tarkoitus säätää niin kutsutusta lähtömaaperiaatteesta (country of origin principle).<sup>77</sup> Periaate olisi tarkoittanut sijoittautumisvaltion lainsäädännön soveltamista silloin, kun palveluja tarjotaan toiseen jäsenvaltioon. Toisin sanoin, direktiivi olisi mahdollistanut turvallisuusalalla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yhtiön palvelujen tarjoamisen sitoutumatta kuitenkaan sen lainsäädäntöön.<sup>78</sup> Jäsenvaltioiden yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevien lainsäädäntöjen ollessa keskenään sangen erilaisia, tämä olisi saattanut johtaa suoranaiseen keinotekolaiseen hintakilpailussa, koska palveluntarjoajat olisivat voineet sijoittautua kaikkein väljimmän sääntelyn jäsenvaltioon ja noudattaa sen laatustandardeja. Tällöin, ymmärrettävästi, koko unionin turvallisuuspalveluiden laatutaso olisi kärsinyt. Lienee yleisesti hyväksyttyä, että koko Euroopan yksityisen turvallisuussektorin yhtenä tärkeimmistä tehtävistä on estää markkinahäiriöiden (market failure) syntyminen niin kutsutun sääntelyn syöksykierteen kautta, jossa yksikään toimija ei kilpailutilanteen vuoksi tahdo sitoutua korkeamman tason sääntelyyn, vaan kaikki tähtäävät vaatimustasosta karsimiseen. Toisaalta, kirjallisuudessa on myös todettu, että usein kansainväliset saavutukset alkavat kansallisen tason lainsäädäntöjen korjauksilla.<sup>79</sup>

Vaikka oikeuskäytännössä onkin katsottu, kuten alaluvussa 3.4. nähdään, ettei turvallisuusalalla käytetä julkista valtaa ainakaan siinä määrin, että EU:n perusvapaudet eivät sen sääntelyä

<sup>75</sup> Hatzopoulos 2007, 229

<sup>76</sup> Pashley & Cools 2012, 94

<sup>77</sup> Joint CoESS/ESTA position paper on the Draft Directive on Services in the Internal Market

<sup>78</sup> Pashley & Cools 2012, 95

<sup>79</sup> Ibid, 95

rajoittaisi, kirjallisuudessa on todettu, että kansallisen lainsäädännön näkökulmasta tulisi arvioida julkisen vallan käytön merkittävyys. Mikäli palveludirektiivin soveltamisalaa pyritäisiin laajentamaan yksityisiin turvallisuuspalveluihin, olisi välttämätöntä säännellä ensin minimistandardeista, jottei yritykset olemattoman sääntelyn maista voisi niiden lakeja noudattaen tarjota palveluja tiukempien vaatimusten maissa.<sup>80</sup> Myös takavuosien Euroopan turvallisuustutkimuksen ja innovaatioiden foorumi (The European Security Research and Innovation Forum) on korostanut yhdenmukaistamisen tärkeyttä.<sup>81</sup>

Jäsenvaltioiden rajat ylittävään elinkeinotoimintaan soveltuu myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2018/302 perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla. Sen 1 artiklan mukaan tarkoituksena on edistää sisämarkkinoiden toimintaa ehkäisemällä perusteettomia maarajoituksia muun muassa selkeyttämällä tilanteita, joissa erilainen kohtelu ei voi olla perusteltavissa palveludirektiivin nojalla.

Alaa koskevat välillisesti myös asetus 2019/515 toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta, jossa 1 artiklan mukaan vahvistetaan säännöt ja menettelyt vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamiseksi yksittäisissä tapauksissa, sekä yleisellä tasolla direktiivi 2019/1023 ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, veloista vapauttamisesta ja elinkeinotoiminnan harjoittamiskiellosta sekä toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi.

Direktiivissä 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista tavoitellaan tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä. Sen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveluntarjoaja huolehtii palvelun vastaanottajan voivan saada palveluntarjoajasta tietyt tiedot, joihin kuuluu säänneltyjen ammattien osalta ammattialajärjestö, ammattiarvo ja viittaus sijoittautumisvaltiossa sovellettaviin ammatillisiin sääntöihin. 8 artiklassa asetetaan jäsenvaltion velvollisuudeksi varmistaa, että direktiivin tarkoittamissa tietoyhteiskunnan palveluissa noudatetaan kulloisiakin ammatillisia normeja. Tämä koskettaa suoraan yksityisiä turvallisuuspalveluita, sillä säänneltyinä ammatteina pidetään direktiivin 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta 3 artiklan 1 alakohdan kohdan a mukaisesti muun muassa

---

<sup>80</sup> Hautamäki 2016, 93

<sup>81</sup> Ecorys 2011, 31

vartijaa. Komissio ylläpitää säänneltyjen ammattien tietokantaa.<sup>82</sup> Direktiivistä ammattipätevyyden tunnustamisesta mainittakoon, että se 1 artiklan mukaan sitoo kansallisia viranomaisia niiden arvioidessa toisessa jäsenvaltiossa kelpoisuutensa hankkineen kansalaisen ammattipätevyyttä. Suomessa direktiivi on implementoitu lailla ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015).

Työntekijöiden näkökulmasta relevantiksi muodostuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekeä koskevien säädösten mukaisesti. Edelleen 2 kohdassa todetaan, että jokaisella on oltava sama oikeus ottaa vastaan työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella. Kiinnostavaksi muodostuu 6 artiklan 2 kohta, jonka mukaan, mikäli jäsenvaltion kansalainen on saanut muusta kuin omasta valtiostaan hänelle kohdistetun työtarjouksen, voidaan hänet saattaa tutkittavaksi ammatillisen pätevyytensä suhteen, jos työnantaja on sitä vaatinut. Tätä kohtaa luettaessa on nimittäin muistettava direktiivi 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta.

Ainoa nimenomaisesti yksityisiin turvallisuuspalveluihin kohdistuva erityisnormi, asetus N:o 1214/2011 rajat ylittävistä ammattimaisista eurokäteisen maantiekuljetuksista euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden välillä, koskee nimensä mukaisesti arvokuljetuksia. 2 artiklan poikkeussäännösten mukaan euroseteleiden ja -kolikoiden kuljetus jää soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli kuljetus tapahtuu kansallisten keskuspankkien lukuun ja välillä, taikka jos kuljetus suoritetaan sotilas- tai poliisisaattueessa. Tämä tarkoittaa sääntelyn kohdistuvan vain yksityisiin turvallisuuspalveluihin. Asetuksessa annetaan yleiset määräykset kuljetukseen liittyvistä menettelyistä (3 art) ja esimerkiksi vaatimuksista arvokuljetusten turvahenkilöstölle (5 art). Henkilöstön on oltava 1 alakohdan a kohdan mukaisesti poliisirekisterin tietojen mukaan hyvämaineisia ja kunniallisia. Suomessa kaikkien vartijoiden hyvämaineisuuden kontrollointi tapahtuu koulutukseen hakeuduttaessa; lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 108 §:ssä säädetään, että muun muassa vartijan koulutuksen järjestäjällä on oikeus pyytää koulutukseen hakeutuvasta turvallisuuspalvelusta tarkoitettu suppea turvallisuus selvitys. LYTP:n 109 §:n mukaan poliisihallitus toimii rajat ylittäviin eurokäteisen maantiekuljetuksiin liittyen kansallisena lupaviranomaisena ja yhteyspisteenä. Todettakoon, että hallituksen esityksessä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista arvioidaan, että Suomen sijainnin ja naapurimaiden olosuhteiden vuoksi ei

---

<sup>82</sup> Raitio 2020, Perusvapaudet ja yritys; Vapaa sijoittautumisoikeus ja yrityksen kotipaikan siirto

ole todennäköistä, että suomalaiset yritykset hakisivat ainakaan laajamittaisesti lupaa toiminnan harjoittamiseen.<sup>83</sup>

### 3.3. Sisämarkkinat

Santosen ja Paasosen tutkimuksessa todettiin suomalaisten turvallisuusalan yrittäjien luottavan tutkimukseen ja koulutukseen sen sijaan, että uskoisivat pelkän sitovan kansainvälisen sääntelyn avaavan ovet viennin tehostumiselle.<sup>84</sup> Kilpailu voi tiettyyn pisteeseen saakka stimuloida kolmen erityyppisen tehokkuuden saavuttamista: allokatiivisen, produktiivisen ja dynaamisen. Kun tehokkaat firmat palkitaan ja tehottomia ei, markkinat kohdentuvat parempaan tehokkuuteen, josta nähdään seuraavan maksimaalinen hyöty asiakkaille ja yhteiskunnalle. Siltikin, Sempere huomauttaa, muut seikat markkinoilla voivat myös heikentää sektorin tehokkuutta. Aina-kin markkinoiden fragmentoituneisuuden katsotaan aiheuttavan itsessään haittaa tutkimus- ja hankintaresurssien optimaaliselle kohdentumiselle.<sup>85</sup>

EU:n komissio on tiedonannossaan ”Globalisaation aikakauden yhdenmety teollisuuspolitiikka” todennut yksityisen turvallisuusalan sisämarkkinoiden olevan fragmentoituneet. Komission tavoitteena onkin luoda suotuisimmat turvallisuusteknologian sisämarkkinat. Tätä varten myös sisämarkkinoiden lainsäädäntöjä on harmonisoitava ja standardeja edistettävä.<sup>86</sup> Hautamäen mukaan kilpailua lisäävillä ja tuotantokustannuksia vähentävillä sisämarkkinoilla pyritään tukemaan erityisesti pk-yrityksiä, jotta ne voisivat hankkia markkinaosuuksia kehittyvillä markkinoilla unionin ulkopuolisissa maissa.<sup>87</sup> Ecorys-konsulttipalvelun piirissä on todettu, että erittäin fragmentoituneet sisämarkkinat ovat yksi merkittävimmistä seikoista yksityisen turvallisuusalan kehityksen tiellä. Heidän mukaansa fragmentoituneisuus nostaa hintatasoa niin palveluntuottajilla, hankkijoilla kuin turvapalveluiden loppukäyttäjilläkin. Se vaikuttaa myös markkina-alueen vetovoimaan ja kilpailukykyyn arvioitaessa toimijoiden halukkuutta sijoittaa EU:n alueelle. Yhdysvallat on sitä vastoin pidetty valmiimpana tukemaan uusien turvallisuusteknologioiden kehitystä käyttöönottoa, ja näin ollen myös vetovoimaisempaan. Ecorysin mukaan Yhdysvallat onkin säilynyt suurimpana turvallisuustuotteiden markkina-alueena.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> HE 22/14 vp, 98

<sup>84</sup> Santonen & Paasonen 2015, 241

<sup>85</sup> Sempere 2011, 260-261

<sup>86</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage. COM(2010) 614 final

<sup>87</sup> Hautamäki 2016, 90

<sup>88</sup> Ecorys 2011, 32

Buttonin ja Stiernstedtin mukaan koordinointi alan järjestämisen instrumenttien kanssa on ensiarvoisen tärkeää. Tähänkin ajatukseen soveltuu nimenomaan säänteleminen unionitasolla sen sijaan, että säännellään ”moneen kertaan”, kussakin jäsenvaltiossa erikseen. Koordinoinnin tulisi heidän mukaansa perustua yhteisymmärrykseen ja kollektiivisiin toimintaohjeisiin (common operational guidance), joiden puitteissa vahvistettaisiin sääntelyn soveltamisala. Kirjoittajat kysyvätkin, olisiko subsidiariteettiperiaatteen aika väistyä maailmassa, jossa enenevässä määrin painotetaan unionisääntelyn koherenssia? Erot yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevissa lainsäädännöissä sopivat huonosti yhteen tavoitteen reiluista ja toimivista sisämarkkinoista kanssa.<sup>89</sup>

Turvalaitteiden osalta on mainittu, että toimittakseen turvajärjestelmiä on toiminnanharjoittajan toimittava läheisesti asiakkaan kanssa, ja tämän johdosta on tärkeää luoda nopea järjestelmä korkean prioriteetin teknologioiden hyväksyntään. Sempere on tähän liittyen maininnut, että muun muassa rajavalvonnan käytössä olevien laitteiden asennuksessa saatetaan tarvita monialaista osaamista.<sup>90</sup> Turvalaitteisiin liittyvää sääntelyä valmisteltaessa jäsenvaltioiden on toimitettava tieto liikkuvuuteen vaikuttavista teknisistä määräyksistä komissiolle, joka ilmoittaa määräyksistä muille jäsenvaltioille.<sup>91</sup> EU:n tasolla ei ole mitään yhtä lainsäädännöllistä viitekehystä, joka pätsi kaikkiin turvallisuustuotteisiin tai niiden markkinoihin kokonaisuutena. Sen sijaan on useita eri säädöksiä, joihin on ikään kuin herätty aina tarpeen tullen. Näistä listataan esimerkiksi lentokenttien ja satamien minimiturvavaatimukset, turvallisuuden ja perusoikeuksien rajankäynnit, kuten tietosuojan, sekä sisämarkkinoihin liittyen sääntöjä julkisille hankinnoille.<sup>92</sup> Ecorys on kiinnittänyt erityisesti huomiota raportissaan yhteisen sertifiointijärjestelmän puuttumiseen ja hitaaseen vasteaikaan uusien sertifiointimenetelmien käyttöönotossa, kun uusia turvallisuusuhkia on ilmaantunut.<sup>93</sup> Kuitenkin, Ilmailun alalla on ollut Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (European Civil Aviation Conference, ECAC) toteuttaman yhteisen turvakaluston arviointiprosessin (Common Evaluation Process for security equipment, CEP) puitteissa kehitystä kohti yhteisiä arviointimekanismeja, mutta lentokenttien turvakalusto vaatii edelleen kansallisen hyväksynnän.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Button & Stiernstedt 2016, 409

<sup>90</sup> Sempere 2011, 251

<sup>91</sup> Hautamäki 2016, 91

<sup>92</sup> Ecorys 2011, 33

<sup>93</sup> Ibid, 36

<sup>94</sup> Ibid, 34

### 3.4. Oikeuskäytäntö

Koska unionissa ei ole lainsäädäntöä harmonisoivaa minimisääntelyä, EU:n tuomioistuin on joutunut joitakin kertoja puuttumaan jäsenvaltioiden lainsäädännöllisiin ratkaisuihin perusvapauksien toteutumisen arvioinnin kautta. Oikeuskäytännössä voisi luonnehtia korostuvan sen vähäisyydestä huolimatta turvallisuusalan ominaispiirre yksityisen ja julkisen välimaastossa. Painotan tarkastelussani perusvapauksien rajoituksia ja erityisesti niitä syitä, joihin jäsenvaltiot ovat pyrkineet vetoamaan näiden rajoitusten tueksi. Tuomioistuimen argumentit sille, miksi rajoitukset ovat tai eivät ole perusteltuja, muodostavat puolestaan reunaehdoja yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelylle, eli niin sanotun oikeudellisen kehikon.

#### 1) C-114/97: Toiminnanharjoittajan annettava päättää sijoittautumisvaltiosta

Ensimmäinen turvallisuusalaa koskeva oikeustapaus Euroopan unionissa oli asia C-114/97, jossa asetelmana oli Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Espanjan kuningaskunta. Tapauksessa Euroopan yhteisöjen komissio onnostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaati yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa 30.7.1992 annetun lain 23/1992 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan luvan saaminen yksityisten turva-alan toimintojen suorittamiseen edellyttää turva-alan yritysten osalta sitä, että niillä on Espanjan kansalaisuus ja että niiden hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa, ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden osalta sitä, että heillä on Espanjan kansalaisuus.

Espanjan hallitus ei pyrkinytkään kiistämään sitä, että Espanjan lainsäädäntö esti sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja työntekijöiden liikkumisvapauden toteutumisen, vaan totesi, että näiden rajoitukset ovat oikeutettuja perustamissopimuksen poikkeusmääräysten nojalla. Tätä perusteltiin sillä, että toiminta täyttäisi perustamissopimuksen 55 artiklan tarkoittaman julkisen vallan käytön tunnusmerkit, koska toiminnassa oli Espanjan kansan mukaan kyse yleisen turvallisuuden ylläpidosta. Espanjassa oltiin säädetty useita tehtäviä turva-alan velvollisuuksiksi, joiden perusteella he katsoivat ”erityisen solidaarisuussuhteen” valtion olevan perusteltu. Tämän lisäksi toimintojen luonne edellytti Espanjan hallituksen mukaan pitkälle menevää valvontaa, joka ei olisi mahdollista ilman, että toiminnanharjoittajalla on Espanjan kansalaisuus. Turvallisuushenkilöstöllä oli myös erilaisia oikeuksia puuttua kansalaisten oikeuksiin ja vapauksiin.



Tuomioistuin totesi, että 55 artiklassa asetettu poikkeus on rajoitettava koskemaan vain sellaisia toimintoja, jotka sellaisenaan liittyvät välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön.<sup>95</sup> Edelleen tuomioistuimen mukaan tietyn alan toimintoihin pääsyn yleistä poissulkemista ei voida perustella perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa ja 56 artiklassa tarkoitetuilla yleisellä järjestyksellä, yleisellä turvallisuudella eikä kansanterveydellä. Asuinpaikkaedellytyksestä lausuttiin puolestaan, että turvautuminen tähän oikeutusperusteeseen [perusvapauksien rajoittamiseksi] edellyttää todellista ja riittävän vakavaa uhkaa, joka kohdistuu yhteiskunnan perustavanlaatuihin intressiin. Mainituilla perusteilla tuomioistuin katsoi, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan niin yrityksen kuin työntekijöidenkään kansalaisuusvaatimuksessa, eikä siinä, että johdon asuinpaikan vaadittiin olevan Espanja.

## 2) C-355/98: Lähtövaltiossa tehty lupaharkinta huomioitava

Komissio vaati tuomioistuinta toteamaan, ettei Belgian kuningaskunta ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska belgialaisen lainsäädännön mukaan (a) vartioimisyrityksellä on oltava toimipaikka Belgiassa, vartioimisyrityksen johdolla ja (vartioimistoimintaan osallistuvilla) työntekijöillä on oltava kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka Belgiassa, toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneella yrityksellä on oltava toimilupa riippumatta niistä selvityksistä ja takeista, jotka yritys on jo esittänyt toimintansa harjoittamiseksi siinä jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut, ja (b) jokaisella, joka aikoo suorittaa Belgiassa vartiointia, on oltava Belgian lainsäädännön mukainen henkilökortti.

Belgian hallitus myönsi perusvapauksien rajoittamiset, mutta väitti sen olevan oikeutettua perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan ja 56 artiklan<sup>96</sup> yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden suojelun perusteella. Tämän jälkeen Belgia vetosi turvallisuusalan erityisluonteeseen ja viittasi perustamissopimuksen 55 artiklaan<sup>97</sup>, koska heidän mukaansa vartioimistoiminta käsittää julkisen vallan käyttöä. Belgian kannan mukaan tällä alalla ei ole jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä eikä ole osoitettu, että muissa jäsenvaltioissa tuotettaisiin Belgian luvan alaisia palveluja vastaavia palveluja. Edelleen Belgia korosti, että luonteensa vuoksi vartiointitoiminta edellyttää tiukkaa sääntelyä, jollaista ei ole yhteisön tasolla eikä useimmissa

<sup>95</sup> Tuomioistuin viittasi asiaan 2/74, *Jean Reyners v. Belgian valtio*. Asian 47 kohdassa todetusti ”laajentamista ei voida hyväksyä, jos itsenäisen ammatin harjoittamisessa mahdollinen osallistuminen julkisen vallan käyttöön on erotettavissa oleva osa kyseisen ammatin harjoittamista.”

<sup>96</sup> Nykyisin SEUT 52 artikla

<sup>97</sup> Nykyisin SEUT 51 artikla

jäsenvaltioissa, ja jokainen vartioimisyritys voi periaatteessa uhata todellisuudessa ja riittävän vakavasti yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua eli yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta.

Mitä julkisen vallan käyttöön tulee, tuomioistuin ratkaisi sen vastaavalla tavalla kuin edellä esitellyssä tapauksessa C-114/97 *Komissio v. Espanja*, eli toiminnan olisi liityttävä välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön, jotta artikla tulisi sovellettavaksi. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyen todettiin, että yleisen järjestyksen käsitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Sen taikka kansanterveyden varjolla ei ole tarkoituksena rajoittaa yksityisen turva-alan kaltaisten talouselämän alojen harjoittamista. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan myöskään turva-alan yrityksen mahdollisuutta uhata yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja ei ole näytetty toteen.

Asuinpaikkaa koskien tietojensaanti johdon tai henkilöstön toimintatavoista on mahdollista toteuttaa perusvapauksia vähemmän rajoittaen, eli viranomaisten välisellä yhteistyöllä. Vaikka sääntely puuttuukin yhteisötasolla, tuomioistuimen mukaan laki menee kuitenkin pidemmälle, kuin mitä olisi välttämätöntä toimialojen tiiviiseen valvontaan pääsemiseksi. Koska belgialaista lupavaatimusta sovelletaan kaikkiin yrityksiin, ei voida ottaa huomioon toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen yritykseen jo kohdistunutta valvontaa. Erityisen henkilökortin osalta todettiin, että kyseessä on rajoitus palvelujen tarjoamiselle, joka on myös omiaan lisäämään kustannuksia palvelujen tarjoamisessa valtiosta toiseen.

### 3) C-283/99: Kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisuuksilla päästävä markkinoille

Komissio oli nostanut kanteen Italiaa vastaan, koska kansallisen lainsäädännön mukaan yksityisiä turva-alan toimintoja saattoi Italian alueella harjoittaa luvan saatuaan vain sellaiset yksityiset turva-alan liikkeet, jotka olivat kansallisuudeltaan italialaisia, ja vain mainitun luvan saaneet Italian kansalaiset voivat toimia ”valantehneinä vartijoina”. Luvan myöntämisestä vastasi prefekti ja luvan ehtoihin kuului kansalaisuusvaatimus.

Kansallisen sääntelyn mukaan lupaa ei voitu myöntää toimiin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, mutta Italian hallitus silti vetosi tuolloisen perustamissopimuksen 55 artiklaan, jonka mukaan perusvapauksia voidaan rajoittaa, mikäli tehtävät käsittävät julkisen vallan käyttöä. Tässä tapauksessa asiaa perusteltiin sillä, että valantehneiden vartijoiden tehtävät rikoksia torjuttaessa ja niistä rangaistaessa vastaavat rikospoliisin tehtäviä, ja tehtäviin kuuluu muun

muassa ottaa rikoksentekijä kiinni verekseltään, oikeus laatia todistusvoimaisia pöytäkirjoja sekä velvollisuus toimia poliisin kanssa yhteistyössä.

Tuomioistuin totesi, ettei Italian hallitus ole esittänyt asiassa mitään sellaista uutta syytä, joka antaisi aiheen poiketa aiemmasta ratkaisukäytännöstä, ja viittasi julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen<sup>98</sup> 45 kohtaan, jonka mukaan vartijoiden oikeus ottaa rikoksentekijä verekseltä kiinni ei ole laajempi, kuin tavallisella kansalaisellakaan. Koska Italian hallitus oli erikseen korostanut, ettei valantehnyt vartija voinut toimia lainkaan itsenäisenä ammatinharjoittajana, vaan aina työntekijänä, tuomioistuin huomautti, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskien perustamissopimuksessa ei oltu säädetty julkisen vallan käyttöön liittyviä poikkeuksia. Italian tasavallan katsottiin jättäneen noudattamatta velvollisuuksiaan ja kanne hyväksyttiin.

#### 4) C-171/02: Toiminnanharjoittajan annettava päättää yritysmuodosta; vähimmäispääoma rajoittaa perusvapauksia

Kanteella vaadittiin tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ollut noudattanut EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan sekä direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska ulkomaisten yritysten tuli täyttää seuraavat edellytykset: (a) kotipaikan oli oltava Portugalissa, (b) sijoittautumisvaltion selvityksiä ei huomioida, (c) niiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä, (d) niillä on oltava tietynsuuruinen yhtiöpääoma. Lisäksi työntekijöillä ulkomaisissa turva-alan yrityksissä oli oltava portugalilainen ammattikortti, ja yksityisen turva-alan ammatteista ei ole tehty ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevan yhteisön järjestelmän alaisia.

Portugalin hallituksen mukaan taloudellinen toimija, joka tarjoaa palveluita toisessa jäsenvaltiossa tietynpituisen ajanjakson, tulee tällä toiminnallaan sijoittautuneeksi kyseiseen jäsenvaltioon, ja näin ollen kyse ei voi olla enää palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Tuomioistuin totesi, viitaten asiaan C-55/94, *Gebhard*, että tullakseen sijoittautumisvapauden piiriin toimijan on tarjottava palveluita pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta ammatillisesta kotipaikasta käsin. Toisin sanoen palvelujen tarjoamisen vapaudesta voi olla kyse, vaikka palveluja tarjottaisiin pidempikin ajanjakso. Pysyvää toimipaikkaa sekä portugalilaista lupaa

---

<sup>98</sup> ECLI:EU:C:2001:102

koskevat vaatimukset ratkaistiin samoin, kuin tapauksessa C-355/98, eli sellaisen katsottiin olevan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta.

Vaikka Portugalin hallitus perusteli vaatimustaan siitä, että turvallisuuspalveluita Portugaliin tarjoavan toimijan on oltava oikeushenkilö, velkojien suojelulla, tuomioistuimen kannan mukaan velkojia voidaan suojella vähemmänkin perusvapauksia rajoittavilla keinoilla. Tämä keino oli omiaan rajoittamaan luonnollisten henkilöiden vapautta tarjota palveluita. Velkojien suojelulla perusteltiin myös vaatimusta vähimmäispääomasta yhtiössä. Tuomioistuin katsoi, että vaatimus rajoittaa niin sijoittautumisvapautta kuin palvelujen tarjoamisen vapauttakin, koska on olemassa täsmällisempiäkin toimia velkojien suojeluun, kuten vakuuden antaminen. Sitä, että jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa perustaa yhtiön, tekee sen siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiötä koskevat oikeussäännöt ovat tämän kansalaisen mielestä lievimmät, ja perustaa toisiin jäsenvaltioihin sivuliikkeitä, ei voida pitää sijoittautumisoikeuden väärinkäyttönä.

Ammattikortin osalta tuomioistuin totesi sen olevan (tuolloisissa) EY 39 ja EY 49 artikloissa tarkoitettu rajoitus, jollei lähtövaltiossa jo suoritettua valvontaa oteta huomioon. Sen sijaan koskien direktiivin 92/51 rikkomista viitattiin julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen<sup>99</sup> ja todettiin, ettei ammattikorttia voida pitää direktiivin tarkoittamana pätevyystodistuksena. Täten tämä kohta kanteesta hylättiin ja muut hyväksyttiin.

#### 5) C-189/03: Luvan oltava maksuton, lähtövaltiossa tehdyt selvitykset on huomioitava

Tuomioistuinta vaadittiin toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta oli rikkonut (tuolloisen) EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, koska kansallisessa lainsäädännössä edellytettiin, huomioimatta lähtöjäsenvaltiossa suoritettua valvontaa, että yrityksellä on oltava toiminnalle maksullinen lupa, jota vaadittiin myös erikseen yrityksen johdolta. Yrityksen työntekijöiltä edellytettiin myös lupakorttia.

Pääpiirteittäin kaksi ensimmäistä kanneperustetta käsiteltiin samoin kuin tapauksessa C-355/98. Kuitenkin, mitä tuli taustojen huomioimiseen, Alankomaiden hallitus totesi, että vaikkei siitä olekaan erityissäännöstä, lainsäädäntö silti jättää mahdolliseksi ottaa lähtöjäsenvaltiossa tehdyt selvitykset huomioon. Tällaista pidettiin hallinnollisena käytäntönä. Tuomioistuin silti arvioi, ettei hallinnollista käytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat

<sup>99</sup> ECLI:EU:C:2003:465, kohdat 92-95

halutessaan sitä muuttaa, voida pitää perustamissopimuksen asettamien velvoitteiden pätevänä toimeenpanona. Ennakkolupapakkoa ei siis voitu pitää perusteltuna. Lupakorttia koskeva vaatimus oli myös asian C-171/02 tavoin rajoitus, joka ylittää sen, mikä on välttämätöntä tavoittelun päämäärän saavuttamiseksi, kun huomioon ei oteta toisessa jäsenvaltiossa suoritettuja valvonta- tai tarkastustoimia.

- 6) C-514/03: Vaatimus kansallisesta vakuudesta laiton ja yrityksen annettava päätää työntekijämitoituksesta; ammattipätevystodistusten tunnustamisesta säädettävä laissa

Tapauksessa komissio vaati tuomioistuinta toteamaan, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaati, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten on ulkomaalaisten kirjaamista koskevan järjestelmän yhteydessä (a) oltava oikeushenkilöitä, (b) omattava riittävä yhtiöpääoma, (c) asetettava vakuus espanjalaiseen elimeen sekä (d) pidettävä palveluksessaan vähimmäismäärä työntekijöitä. Ulkomaalaisen yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen henkilöstön oli myös saatava Espanjassa uusi erityislupa, vaikka se olisi jo saanut vastaavan luvan mainitun yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa.

Vaatimukset, joiden mukaan toiminnanharjoittajan on oltava oikeushenkilö ja omattava riittävä yhtiöpääoma, ratkaistiin, kuten tapauksessa C-171/02, *komissio v. Portugali*, eli vaatimusten katsottiin rikkovan EY 43 ja EY 49 artikloja. Mitä velvollisuuteen asettaa vakuus tuli, Espanjan hallituksen mielestä vakuuden asettaminen tai vakuutusopimuksen tekeminen ovat oikeutettuja keinoja varmistaa asianomaisten palvelujen vastaanottajien suojelu. Tuomioistuimen arvion mukaan velvollisuus saattoi haitata EY 43 ja EY 49 artiklassa tarkoitettujen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä tai tehdä siitä vähemmän houkutteluvaa, mutta toisaalta se oli edellä mainitussa tapauksessa C-171/02 maininnut, että minimipääomaa vähemmän rajoittavana vaatimuksena pidettiin vakuuden asettamista. Nyt käsillä olevassa tapauksessa vakuus oli kuitenkin asetettava espanjalaiseen elimeen ilman, että lähtöjäsenvaltioon mahdollisesti asetettua vakuutta huomioitaisiin. Tuomioistuin päätyi toteamaan, että velvollisuudella ylitettiin se, mikä oli tarpeen velkojien suojelemiseksi.

Espanjan hallitus perusteli työntekijöille asetettua vähimmäismäärää sillä, että turva-alan yritysten henkilökunta saattaa työskennellä esimerkiksi räjähteiden kuljetuksessa, mistä johtuen turvallisuusvaatimukset ovat korostuneita. Tuomioistuin katsoi, että työntekijöiden

vähimmäismäärää koskeva vaatimus on perusvapauksien rajoitus, koska tällöin Espanjaan sijoittautuminen on yritykselle lähtökohtaisesti kalliimpaa, kuin muihin jäsenvaltioihin. Kyseinen hallitus ei ollut kuitenkaan näyttänyt toteen, että vaatimus olisi tarpeen päämäärän saavuttamiseksi myös muissa tehtävissä kuin räjähdysaineiden kuljetuksissa. Tästä johtuen vaatimusta pidettiin muilta osin perusteltuna, mutta hylättiin räjähteiden kuljetusten osalta.

Espanjassa edellytetystä luvasta hallitus totesi, että koska Espanjassa vaadittu koulutus oli pisin koko Euroopan alueella, minkään muun jäsenvaltion vaatimukset eivät voineet vastata tuotatasoa. Tuomioistuimen mukaan uutta erityislupaa koskeva vaatimus ilman, että jo tehtyjä selvityksiä otettaisiin huomioon, on jo todettu tapauksissa C-171/02 sekä C-189/03 perusteettomaksi perusvapauksien rajoitukseksi. Espanjan väitteelle koulutustason vaativuudesta ei annettu minkäänlaista painoarvoa.

#### 7) C-465/05: Vaatimus uskollisuudenvälästä laitton, lupaharkinnassa huomioitava lähtövaltiossa tehdyt selvitykset ja hintojen annettava määräytyä vapailla markkinoilla

Tapauksessa vaadittiin tuomioistuinta toteamaan, ettei Italian tasavalta ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklojen mukaisia velvollisuuksiaan, koska se on säätänyt, että vartijana voi toimia vain henkilö, joka on vannonut uskollisuudenvälän Italian tasavallalle, yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa voi harjoittaa vain prefektin luvalla, lupa on alueellisesti rajattu ja siinä huomioidaan alueella jo toimivien turvayritysten lukumäärä ja koko, yrityksillä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jossa ne toimivat, henkilökunnalla on oltava erityisluvat, yrityksillä on oltava vähimmäis- tai enimmäismäärä työntekijöitä, yritysten on asetettava vakuus paikalliseen kassaan, sekä tarjottujen palvelujen hinnat vahvistetaan luvassa ennalta asetetun marginaalin rajoissa.

Valan vannomista perusteltiin Italian hallituksen toimesta (tuolloisien) julkisen vallan käyttöön liittyvien EY 45 ja EY 55 artiklojen nojalla. Julkisen vallan käyttöön liittyvä väite käsiteltiin pääpiirteittäin, kuten menneessäkin oikeuskäytännössä. Tuomioistuimen mukaan valanvannomisella asetettiin ulkomaiset toimijat epäedullisempaan asemaan, kuin Italiassa toimivat italialaiset toimijat, josta johtuen se merkitsi rajoitusta niiden toimijoiden sijoittautumisvapaudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle, jotka eivät ole sijoittautuneet Italiaan.

Alueellisesti rajoitettua lupaa koskevan vaatimuksen todettiin lähtökohtaisesti olevan omiaan vastaamaan tarpeeseen suojella yleistä järjestystä, kun otetaan huomioon kyseisen toiminnan

erityinen luonne. Tästä huolimatta sitä on oikeuskäytännön perusteella pidettävä rajoituksena ja hyväksyttävänä sellaisena ainoastaan, mikäli yleistä etua, johon asiassa vedotaan, ei jo suojella palvelujen tarjoajaan siinä jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on, sovellettavilla säännöillä. Tässä tapauksessa Italian oikeudesta ei löytynyt säännöstä, jonka mukaan sijoittautumisjäsenvaltiossa tehdyt selvitykset tulisi ottaa huomioon, jonka johdosta lupavaatimusta ei voitu pitää perusteltuna.

Italian hallituksen mukaan se, että lupa on alueellisesti rajoitettu, ja että luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on huomioitava samalla alueella jo toimivien yritysten lukumäärä ja niiden koko, ei ollut EY 43 ja EY 49 artiklojen vastaista, koska se liittyi yleisen järjestyksen suojan arviointiin, joka oli lupaedellytyksenä. Alueelliset seikat vaikuttivat arviointiin, ja toisaalta oli valvottava sitä, etteivät yksityiset yritykset asettuisi viranomaisten tilalle. Tuomioistuin totesi tältä osin, ettei Italia ole osoittanut, että sen estämiseksi, että yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan tehokas valvonta joutuisi kyseenalaiseksi, on tarpeen myöntää lupa jokaista sellaista maakuntaa varten, jossa toisen jäsenvaltion yritys aikoo tarjota kyseisiä palveluja sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nimissä. Toisaalta yksityisen turvallisuusalan toiminta ei ole samaa kuin viranomaisen toimivaltaan kuuluva toiminta. Täten kyseistä lupaedellytystä ei voitu pitää perusteltuna.

Neljänteen väitteeseen siitä, että on EY 49 artiklan vastaista vaatia, että yrityksellä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, missä tarjoaa palveluita, Italian hallitus vastasi toteamalla, että vartijoiden toimialue ja päätösvalan käyttö yrityksessä, sekä yrityksen valvonta, olisivat kohtuullisen lähellä toisiaan. Tuomioistuimen mukaan tällainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus ei ole perusteltu, mikäli oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset eivät täyty: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saada mennä pidemmälle, kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.<sup>100</sup> Valvonnan edellytyksenä ei voitu pitää sitä, että jokaisessa maakunnassa on toimipaikka. Väite hyväksyttiin, sillä lupavalvontaa pidettiin riittävänä keinona.

Yrityksen työntekijöiltä vaaditusta erityisluvasta tuomioistuin totesi, että jo vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lupavaatimus, jossa ei huomioida lähtöjäsenvaltiossa suoritettuja valvontatoimia, on EY 49 artiklan palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus, joka ei ole perusteltu. Työntekijöiden enimmäis- ja vähimmäismäärää koskevaa vaatimusta perusteltiin

---

<sup>100</sup> Asia C-424/97, *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*

toimintojen tehokkaalla valvonnalla, josta tuomioistuin lausui, että lähtökohtaisesti se soveltuukin siihen. Sen ollessa perusvapauksien rajoitus Italia ei kuitenkaan ollut osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että se on tarpeellinen valvontatavoitteen saavuttamiseksi.

Vakuuden asettamista koskeva vaatimus ratkaistiin samalla tavoin kuin asiassa C-514/03, *comissio v. Espanja*, eli sitä pidettiin perusteettomana. Viimeiseen väitteeseen, eli siihen, että hintojen hallinnollinen valvonta on EY 49 artiklan vastaista, Italia vastasi valvonnan olevan perusteltua, jottei palveluja tarjottaisi liian alhaisilla hinnoilla, joka johtaisi palvelujen laadun heikentymiseen ja täten vaarantaisi turvallisuuden. Tuomioistuimen arvioinnissa viitattiin olemassaolevaan oikeuskäytäntöön<sup>101</sup> todeten, että lainsäädäntö, jonka mukaan vahvistetusta vähimmäispalkkiosta ei voida poiketa, on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, joka on omiaan rajoittamaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä Italian markkinoille. Myöskään myönteisiä vaikutuksia tarjottujen palvelujen laatuun, joihin Italia on vedonnut, ei ole tapauksessa osoitettu, joten kantajan väitettä pidettiin perusteltuna.

#### 8) C-692/15–C-694/15: Tuomioistuimella toimivalta vain, jos tapauksen osatekijöillä liittynyt useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon

Ennakkoratkaisupyynnöissä asianosaisina oli kolme vartiointiliikettä, poliisiviranomaisia sekä Italian sisäministeriö. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin piti unionin oikeuden kannalta epävarmana, onko asiassa C-465/05 annetulla ratkaisulla vaikutusta alueellisen poliisiviranomaisen toimivaltaan antaa valituksenalaisia määräyksiä, joihin sisältyy vartijoiden vähimmäismäärää koskeva velvoite, ja onko kyseinen oikeudellinen ongelma sellainen, että se tulisi ratkaista EY 43 ja 49 artiklojen osalta samalla tavoin? Valituksenalaisissa määräyksissä asetettiin ehdoiksi, että vartiointiliikkeet käyttävät vähintään kahta vartijaa jokaisessa piirivartiointiin, hälytyspalveluun ja enintään 100 000 euron arvoisiin arvokuljetuksiin liittyvässä tehtävässä.

Tuomioistuin ryhtyi heti arvioimaan asiaa toimivallan puuttumisesta käsin. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos asia on selvästi unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuulumaton, tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa päättää asian käsittelyä jatkamatta ratkaista sen perustellulla määräyksellä. Sikäli kun ennakkoratkaisupyynnot koskevat riidanalaisten määräysten yhteensopivuutta EUT-

<sup>101</sup> Yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, *Cipolla ym.*, tuomio 5.12.2006, Kok. 2006, s. I-11421, 70 kohta



sopimuksen sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten kanssa, on todettava, että näitä määräyksiä ei sovelleta tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle. Edelleen tuomioistuimen mukaan ennakkoratkaisupyyntöissä ei esitetä mitään sellaista seikkaa, josta voitaisiin päätellä, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella olisi Italian oikeuden nojalla velvollisuus myöntää Italiaan sijoittautuneille vartiointiliikkeille samat oikeudet kuin johonkin muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneella yhtiöllä olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa tai että Italian oikeudessa viitattaisiin unionin oikeuteen sen ratkaisemiseksi, mitä sääntöjä sovelletaan täysin asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen. Unionin tuomioistuin totesi, ettei se ole toimivaltainen, mutta kansallisella tuomioistuimella säilyi kuitenkin mahdollisuus uuden ennakkoratkaisupyyntön tekemiseen.

## 4. Kansallinen sääntely ja eräitä turva-alan erityiskysymyksiä

### 4.1. Yleistä

YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto (UN Office on Drugs and Crime, UNODC) on raportissaan valtioiden yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevasta sääntelystä jaotellut valtiot karkeasti kolmeen ryhmään: puuttuvan sääntelyn, riittämättömän sääntelyn ja tehokkaan sääntelyn valtioihin. UNODC:n piirissä katsotaan, että ensimmäinen syy sääntelemiselle on liittyväinen ongelmiin, joita on havaittu sääntelemättömissä tai riittämättömän sääntelyn valtioissa. Toinen syy sääntelyyn puolestaan liittyy yksityisten turvallisuuspalveluiden myönteisiin vaikutuksiin rikosentorjunnassa, jotka ovat saavutettavissa ainoastaan sääntelemällä turva-alaa asianmukaisesti.<sup>102</sup>

Toistaiseksi kattavimman selvityksen kansallisesta aineellisesta sääntelystä Euroopan alueella on tehnyt CoESS vuonna 2013.<sup>103</sup> Raportti tarjoaa kunkin valtion kohdalta tietoa maan yleisistä ominaisuuksista, alan kokoluokasta, taloudellisista seikoista sekä työoloista. Tämän jälkeen raportti kokoaa yhteen kansallisia oikeussääntöjä liittyen turvallisuusalaan. Kategoriat, joita nostetaan esille, ovat muun muassa alan valvonta ja sanktiot, vaatimukset vartijan henkilölle, vartijan valtuudet ja voimankäyttöoikeudet, koulutus, yhteistyö viranomaisten kanssa sekä

---

<sup>102</sup> UNODC 2014, 21-22

<sup>103</sup> CoESS 2013

kiinnostavana yksityiskohtana lainsäädännön suomat mahdollisuudet avustamiseen taistelussa merirosvoja vastaan kansainvälisillä vesillä.

Varsinainen kansallisten lainsäädäntöjen omakätinen tutkiminen vaatii kuitenkin resursseja, koska EU-maissa niitä ei tunnetusti käännetä järjestelmällisesti yhdelle kielelle, ja myös, koska sääntelyjärjestelmissä ja -rakenteissa on eroja, ja näin ollen luotettavimman tiedon voi tarjota erityisesti kyseisessä valtiossa toimiva lakimies. Ecorysin toimittamassa raportissa luonnehditaan vallitsevaa sääntelytilannetta ”kuvankaappaukseksi” (snapshot)<sup>104</sup>, mikä onkin osuva sana, sillä lainsäädännöt muuttuvat jatkuvasti. Vaikka tieto ei siten välttämättä olekaan täysin kuranntia, kertoo se kuitenkin paljon valtion yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelykulttuurista, sekä tekee mahdolliseksi hahmottaa ja vertailla valtioiden yleisen tason linjave-toja liittyen turva-alaan.

Button ja Stiernstedt ovat vuonna 2016 tehneet laajan vertailun eri maiden yksityisen turvallisuusalan lainsäädännöistä. Heidän artikkelissaan jaotellaan yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntely varsinaiseen lainsäädäntöön ja yhteiskunnalliseen perustaan. Lainsäädäntö käsittää pääluokkina säädökset ja niiden tyypit, sääntelyn kattavuuden sekä lupajärjestelmän. Yhteiskunnallinen perusta puolestaan sisältää pääluokat: ammattijärjestöt, täytäntöönpanon ja koulutuksen. Näille asetettujen alaluokkien pohjalta (esimerkiksi työolot ja valitusmenettelyt) Button pisteyttää jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset asteikolla 0-100, jonka on tarkoitus indikoida sääntelyn tasoa. Kattavuudesta mainittakoon, että ainoastaan Belgia ottaa huomioon koko vartiointialan kentän säännellessään myös niin kutsuttua omavartiointia<sup>105</sup>, jossa LYTP:n esitöiden mukaan on kyse tosiasiallista vartioimistehtävää suorittavan henkilön olemisesta suorassa palvelussuhteessa vartioimiskohteen omistajaan tai haltijaan.<sup>106</sup> Suomessakaan kyseinen toiminta ei edellytä turvallisuusalan elinkeinolupaa<sup>107</sup>, mikä omalta osaltaan tuo omat pulmansa jo ennestään vaikeaan tilastoimiseen. Näin on siksi, koska LYTP 2 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan vartioimisliiketoiminnalla tarkoitetaan ansiotarkoituksessa suoritettavaa, toimeksiantosopimukseen perustuvaa vartioimistehtävän hoitamista. Omavartioinnissa toimeksiantosopimusta ei ole, jolloin toiminnanharjoittaja välttyy lupamenettelyltä.

---

<sup>104</sup> Ecorys 2011, 87

<sup>105</sup> Button & Stiernstedt 2016, 407

<sup>106</sup> HE 22/14 vp, 4

<sup>107</sup> Keinänen & Paasonen 2015, 15



Kartta 1. Confederation of European Security Services 2011. EU:n valtioiden lainsäädäntöjen vaativuus värikoodattuina.

Myös European Security Summit -tapahtuman pohjalta koostetussa vuoden 2008 White Paperissa on jaoteltu tiukkaa, keskivertoa ja joustavaa turvallisuusalan lainsäädäntöä edustavia valtioita. Sääntelyn tiukkuuden on katsottu liittyvän valtion yleiseen sääntelykulttuuriin. Pashleyn ja Coolsin mukaan ilmiöt, kuten yksityisyydensuoja, vastuullisuus ja perusoikeudet kaikki vaikuttavat siihen, kuinka kansallinen turvallisuusalan lainsäädäntö on muotoutunut.<sup>108</sup> Toisaalta, heidän mukaansa jotkut tiukoille sääntelyjärjestelmille ominaiset piirteet voivat myös toimia esteinä kansainvälisesti yhtenäisen sääntelyn muodostumiselle. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi koulutus ja käytännön työolot, joille on monissa valtioissa asetettu jo valmiiksi sen tasoiset vaatimukset, ettei kehittämiselle ole juuri enää sijaa.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Pashley & Cools 2012, 95

<sup>109</sup> Ibid, 96

Van Steden & Sarre ovat arvioineet, että Pohjoismaissa on yksityinen turvallisuussektori muita maita pienempi sen johdosta, että näissä maissa on suhteellisen matalat rikollisuustilastot.<sup>110</sup> Pohjoismaista turvallisuusalan sääntelymallia onkin kutsuttu hyvinvointipainotteiseksi, ja tämän piirteen todettu liittyvän kaikkiin Pohjoismaihin.<sup>111</sup> Tämä on kiinnostava huomio, koska kirjallisuudessa on esitetty myös ainakin jossakin määrin toisenlaista näkemystä. Hakalan mukaan on tärkeää muistaa, että yksityiset turvallisuuspalvelut ovat yhteiskuntiansa osia, ja, että niiden sääntely on sidoksissa niiden muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen. Edelleen hänen mukaansa jokainen sääntelyalue on kokolailla erilainen ja näiden alueiden täytyy löytää omat mallinsa sääntelylle.<sup>112</sup> Tätä näkemystä on mahdollista pitää ongelmallisena, koska yllä kuvatuin tavoin esimerkiksi Pohjoismaat voidaan nähdä alueena, jossa kunkin valtion sääntely vaikuttaa toisiinsa. Vaikka eroavuuksia lainsäädännöistä löytyykin, joissakin korkean tason kysymyksissä, kuten liittymisessä kansainvälisiin organisaatioihin, harjoitetaan valtioiden välistä neuvonpitoa ennen suurten linjavetojen tekemistä. Merkittäviä irtiottoja karsastetaan. Nähdäkseni on tärkeä seikka tiedostaa, että valtioiden lainsäädännöt eivät kehity tyhjiössä, kokonaan riippumattomina toisten valtioiden ratkaisuista, vaikkakin kansainvälisesti tarkasteltuna erityisesti maanosien välillä löytyy merkittävästikin erilaisia sääntelykulttuureita.

Sääntelyn systematisoinnissa tasapainotetaan horisontaalisesti eri politiikkoja tai vertikaalisesti perusvapauksien eri osa-alueita ”system of controlin”, lainsäädäntöjen, kanssa.<sup>113</sup> Euroopan unionin alueella minimisääntelyn puuttuessa sangen tiukkaa turvallisuusalan sääntelyä edustaa Belgia, jota on pidetty jopa inspiroivana tekijänä taikka suunnannäyttäjänä muille valtioille. Espanja ja Portugali ovatkin kopioineet oikeuskirjallisuuden mukaan Belgian lainsäädännöstä oikeudelliset raamit omiinsa.<sup>114</sup> Sen sijaan Iso-Britanniassa ala on ollut itsesääntelyn varassa vuoteen 2001 saakka, jonka ajankohdan sääntelyuudistuksella ei kuitenkaan katettu kaikkia yksityisten turvallisuuspalveluiden alueita, kuten turvasuojaamista.<sup>115</sup> Myös Itävallassa sääntely on perinteisesti ollut lähes olematonta; yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevana perussäädöksenä toimii yleinen kauppalaki (the Trade, Commerce and Industry Regulation Act 1994). Maassa kuitenkin on pohdittu erikoislakia, jossa säädettäisiin pakollisesta tunnustekortista ja koulutuksesta.<sup>116</sup>

---

<sup>110</sup> Van Steden & Sarre 2007, 224

<sup>111</sup> Pashley & Cools 2012, 99

<sup>112</sup> Hakala 2008, 44

<sup>113</sup> Kiikeri 2003, 26

<sup>114</sup> Pashley & Cools 2012, 100

<sup>115</sup> UNODC 2014, 22

<sup>116</sup> Ibid, 23

Suomen sääntelyä ei ole kirjallisuudessa luonnehdittu tiukaksi, vaan kuuluvaksi tiukan ja keskiverron välimaastoon.<sup>117</sup> Jotkut valtiot luottavat monopolijärjestelmään, jossa yksi elin vastaa koko yksityisen turvallisuusalan sääntelemisestä. Esimerkiksi Suomessa yksityiset turvallisuuspalvelut kuuluvat sisäministeriön hallinnonalaan, ja sisäministeriö onkin – valtioneuvoston ohella – antanut useita lakia yksityisistä turvallisuuspalveluista täsmentäviä asetuksia. Valtioneuvoston asetuksista (VNA) mainittakoon VNA yksityisistä turvallisuuspalveluista (874/2016) ja turvallisuusalan neuvottelukunnasta (873/2016), ja sisäministeriön osalta sisäministeriön asetus vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavan hoitajan koulutuksesta (878/2016). Joissakin muissa valtioissa, joista UNODC antaa esimerkkinä Yhdysvaltain Floridan, on vastuu alan sääntelystä hajautettu useammalle eri instanssille. Floridassa vartijoita ja turvasuojaajia säännellään eri elinten toimesta.<sup>118</sup>

Jotkut valtiot rajoittavat nimenomaisesti yksityisten turvallisuuspalveluiden henkilöstön osallistumista tiettyihin toimintoihin, kuten rikostutkintaan, joka onkin usein säädetty yksinomaan valtiollisten turvallisuuspalveluiden tehtäväksi.<sup>119</sup> Suomessa LYTP:n 5 §:n mukaan vartioimisliiketoiminnassa ei saa ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vartioimisliiketoiminnassa tai vartioimistehtävässä ei saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä taikka rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista.

Yhdysvaltojen tietyissä osavaltioissa saattaa jo pelkän alueen omistajan tai tämän edustajan statuksella olla pitkälle menevät oikeudet päättää, keitä tiloihin päästetään. Kirjallisuudessa on myös keskusteltu siitä, että Yhdysvalloissa saattaa ilmetä vartijan tekemissä rikoksissa haluttomuutta ilmoittaa tapauksesta viranomaisille, mikä nähdäkseni myös ilmentää alan erityisluonnetta. Paitsi, että vartioimisalalla nähdään virallinen rikosprosessi sangen raskaana menettelynä, tapauksissa ollaan erityisesti kiinnostuneita siitä, mikä mahdollisti rikoksen tekemisen. Kun syy on selvitetty, kyetään palveluja ehkä muovaamaan sellaisiksi, ettei vastaavanlainen rikos enää onnistuisi.<sup>120</sup>

Yhdysvalloissa turva-alan yrittäjän on oikeuskirjallisuuden mukaan tärkeää tietää, kuinka välttyä toiminnassaan vahingonkorvausvaatimuksilta.<sup>121</sup> Vastuun suunnittelemisen voidaan katsoa

---

<sup>117</sup> Pashley & Cools 2012, 100

<sup>118</sup> UNODC 2014, 24

<sup>119</sup> Ibid, 32

<sup>120</sup> Dempsey 2011, 93

<sup>121</sup> Nemeth 2018, 145

olevan tärkeässä roolissa Yhdysvalloissa yritystoimintaa käynnistettäessä ja kehitettäessä.<sup>122</sup> Rangaistuksenluontoisten vahingonkorvausten ollessa osa maanosan oikeuskulttuuria ala on kuitenkin vahvasti elinvoimainen; yksityisten turvallisuuspalveluiden on todettu olevan Yhdysvaltain selkeästi suurin ja ensisijaisin turvallisuusresurssi.<sup>123</sup> Toisaalta massiivinen tukeutuminen yksityisiin turvallisuuspalveluihin on myös vähentänyt Yhdysvaltain hallitusten itsenäisyyttä yksityisiin intresseihin nähden.<sup>124</sup> Yhdysvaltoja on kirjallisuudessa syytetty julkisten hankintojen puitteissa järjestämässään tarjouskilpailussa urakoitsijoiden valikoimisesta erityisesti sillä perusteella, toimivatko nämä Yhdysvaltain intressejä edistäen, eikä sillä, miten hyvin ne noudattavat globaalisti hyväksytyjä standardeja<sup>125</sup>, huolimatta siitä, että Yhdysvalloissa valtion tarjouskilpailuun osallistuminen vaatii joko hyvää mainetta ICoCA:ssa taikka PSC.1-sertifikaattia.<sup>126</sup>

Ala on viime kädessä voimakeinoin turvautuvan luonteensa vuoksi myös herkkä niin kutsutuille imagokriiseille. Australiassa turvafirmoihin liittyvää uutisointia väritti 1980-1990-luvuilla vartijoiden ja järjestyksenvalvojen voimankäytön ylilyöntitapaukset. Eräänlaisena pohjakosketuksena on pidetty sitä, kun 1989 parlamentin jäsen totesi julkisuudessa, että 10 ihmistä joutuu viikoittain sairaalaan turvallisuushenkilöstön kohtelun takia.<sup>127</sup> Prenzler ja Sarre toteavatkin, että Australiassa on turva-alan suhteen luotettu pitkälti markkinoiden itseohjautuvuuteen näkymättömän käden hengessä. Heidän mukaansa tämä ja se, etteivät menneiden vuosikymmenten hallitukset ole osanneet taikka suostuneet kuuntelemaan alan järjestöjen ja tutkijoiden varoituksia, ovatkin syinä ilmenneisiin sääntelyn lieveilmiöihin (regulatory failure).<sup>128</sup>

## 4.2. Turvallisuushenkilöstön oikeuksista

Useimmissa valtioissa on säädetty turvallisuusalan työntekijöille tavallisesta kansalaisesta poikkeavia oikeuksia tehtäviensä suorittamiseksi. Esimerkiksi Suomessa vartijalle on säädetty oikeus vartioimisalueelle pääsyn estämiseen ja poistamiseen (LYTP 15 §) sekä kiinniottoon ja turvallisuustarkastukseen (LYTP 16 §). Vaikkei vartijalle tai järjestyksenvalvojalle olisikaan säädetty erityisiä oikeuksia esimerkiksi kiinniottoon taikka anastetun omaisuuden

---

<sup>122</sup> Hess 2009, 97; 106; 111

<sup>123</sup> Lee 2014, 1

<sup>124</sup> Avant 2009, 14

<sup>125</sup> Ibid, 15

<sup>126</sup> Ranito 2019, 36

<sup>127</sup> Prenzler & Sarre 2012, 41

<sup>128</sup> Ibid, 47

takaisinottamiseen, on tärkeää huomata, että heidät on kuitenkin varta vasten koulutettu käyttämään yleisiä oikeuksia erityisissä tilanteissa, olettaen tietenkin, että turva-alan työntekijälle on säädetty koulutusvaatimuksia. Jokseenkin tällainen tilanne on vartijoiden osalta Suomessa. Vartijan oikeus kiinniottoon on määritelmältään täsmälleen yhtä laaja kuin pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 2 §:n tarkoittama yleinen kiinniotto-oikeus. Yleisen elämäkokemuksen mukaan vartijaa voidaan pitää silti huomattavasti valmiimpana tällaisen toimenpiteen suorittamiseen kuin maallikkoa. Järjestyksenvalvojalla on puolestaan toimenkuvansa luonteesta johtuen (ja riippuen<sup>129</sup>) aavistuksen pidemmälle menevät oikeudet poistamiseen ja kiinniottamiseen, eli mikäli henkilö esimerkiksi päihtyneenä häiritsee järjestystä, vaarantaa turvallisuutta tai uhkaavasti esiintyen häiritsee järjestystä, voidaan henkilö poistaa toimialueelta. Jos poisto on ilmeisen riittämätön toimenpide, on vastaavilla perusteilla oikeus ottaa henkilö kiinni (LYTP 3:42 §). Joissakin valtioissa vartijat voivat käyttää maanomistajalle kuuluvaa oikeutta henkilön paikalta poistamiseen ja turvallisuustarkastukseen pääsyn edellytyksenä.<sup>130</sup>

Suomessa sekä vartijalla että järjestyksenvalvojalla on oikeus pitää työtehtävissään mukanaan koiraa, jos se on tarpeen (LYTP 2:21 §). Monesti on säädetty myös tietyistä edellytyksistä kantaa tehtävissä mukana ampuma-asetta. Suomen tapauksessa ampuma-asetta saa kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen vartioinnissa, jos tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä välttämättä edellyttää. Ampuma-asetta saa kantaa ainoastaan vartija, joka on osoittanut vuosittain, että hänellä on riittävä ampuma-aseen käsittelytaito ja ampumistaito. (LYTP 2:19 §). Euroopan neuvoston puitteissa on vuonna 1978 laadittu asekonventio (European convention on the control of the acquisition and possession of firearms by individuals), jonka suuri osa EN:n jäsenvaltioista on allekirjoittanut ja ratifioinut.<sup>131</sup> EU:n direktiivi 91/477/ETY aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta sekä direktiivi 2017/853 aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta pohjautuvat pitkälti EN:n asekonventiolle. Mainituilla säädöksillä voi olla merkitystä erityisesti rajat ylittävää liiketoimintaa harjoittaville yksityisille turvallisuuspalveluille, koska ne tarjoavat lainsäädännölliset kehykset tuliaseiden kuljetukselle.

<sup>129</sup> LYTP 3:43 §:n mukaan aluksella ja yleisötilaisuudessa on tietyin edellytyksin mahdollista ottaa henkilö myös säilöön, mikäli häntä ei voida viipymättä luovuttaa poliisille.

<sup>130</sup> UNODC 2014, 31

<sup>131</sup> [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/101/signatures?p\\_auth=0Bxubof7](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/101/signatures?p_auth=0Bxubof7)

### 4.3. Lupajärjestelmä

Krahmann ja Abzhaparova ovat todenneet, että tärkein hallinnollinen sääntelykeino on yritysten ja työntekijöiden rekisteröiminen ja lupajärjestelmä. Siihen kuitenkin liittyy merkittäviä ongelmia, koska olemassaoleva lainsäädäntö on voimassa ainoastaan kansallisella tasolla. Kun unionin alueelle ei ole kyetty luomaan yhdenmukaistettua sääntelyä aineellisiin lupaehtoihin, aiheuttaa se lieveilmiöitä kansallisiin oikeusjärjestyksiin, sillä Euroopan unionin tuomioistuin on linjannut, että yhdessä jäsenvaltiossa hankitun kelpoisuuden on tunnustettava päteväksi myös toisessa jäsenvaltiossa. Ongelmallista tämä on siksi, koska jäsenvaltioiden lupaedellytykset saattavat poiketa toisistaan merkittävästikin, kun osassa jäsenvaltioista on valittu pidättäytyä pitkälle menevästä turvallisuusalan sääntelystä.<sup>132</sup>

Muullakin on arvioitu, että tärkein tehtävä itse turvallisuusalan lainsäädännölle on ainakin useimmissa valtioissa palveluiden laadun takaaminen lupajärjestelmän välityksin.<sup>133</sup> UNODC on todennut, että toimiva lupajärjestelmä varmistaa yksityisten turvallisuuspalveluiden vastuullisuuden ja parantaa julkisen vallan kontrollia yrityksistä. Lupaedellytykset ovat eri valtioissa erilaisia, ja myös niiden valvonta on toteutettu eri tavoilla. Edellytykset voivat riippua siitä, haetaanko turvallisuusalan elinkeinolupaa vai ainoastaan oikeutta toimia vartijana, järjestyksenvalvojana tai turvasuojaajana. Työntekijän kohdalla niihin kuuluu esimerkiksi minimi-ikä, oikeus työntekoon valtiossa, puhdas rikosrekisteri, terveysvaatimukset, koulutustaso, kielitaito ja huumetestit.<sup>134</sup> Mahdollisiin lupavaatimuksiin kuuluu myös erityinen lupakortti. Esimerkiksi Suomessa on säädetty vartijalle lupakortti pakolliseksi LYTP 14 §:ssä. Toisesta jäsenvaltiosta tulevan vartijan kohdalla kansallisen lainsäätäjän on silti huomioitava lähtöjäsenvaltiossa jo annetut selvitykset ja tehty harkinta, kuten EU:n tuomioistuin muun muassa tapauksessa C-171/02 on linjannut. Suomen tapauksessa LYTP 107 §:n mukaan poliisihallitus tai poliisilaitos voi luvan myöntämisen yhteydessä päättää, että laissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen voidaan osoittaa myös ulkomailta annetulla pätevyystodistuksella tai vastaavalla asiakirjalla. Vaatimusten täyttymiseen liittyvään menettelyyn sovelletaan ammattipätevyyden tunnustamisesta annettua lakia (1384/2015). Elinkeinolupaa varten edellytetään usein kiinteää toimipaikkaa, soveltuvia työvälineitä ja kalustoa, vaatimuksia asiakastietojen säilytykselle sekä riittäviä taloudellisia resursseja. Joissakin harvoissa valtioissa, kuten Yhdistyneissä Arabiemiraateissa,

<sup>132</sup> Pashley & Cools 2012, 100

<sup>133</sup> Krahmann & Abzhaparova 2010, 18

<sup>134</sup> UNODC 2014, 33



edellytetään yksityisiltä turvallisuusalan yrityksiltä myös muodollista laadunvarmistussuunnitelmaa, joka täyttää säädetyn kansallisen standardin<sup>135</sup> vaatimukset.<sup>136</sup>

#### 4.4. Koulutus

Niin kutsuttu ensimmäinen harmonisoinnin aalto asetti unionissa minimivaatimuksia koulutuksille. Kun toimija on koulutuksen hankkinut, tapahtuu vastavuoroinen tunnustaminen jäsenvaltioiden välillä automaattisesti.<sup>137</sup> Euroopan unionin neuvostolla on velvollisuus antaa direktiivejä ja asetuksia ammattipätevyysien vastavuoroisesta tunnustamisesta.<sup>138</sup> Näin se on tehnytkin, ja nykyisin eri jäsenvaltioissa hankittujen ammattipätevyysien tunnustaminen perustuu EU:n alueella harmonisoituun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta (ammattipätevyysdirektiivi). Direktiivin ensimmäisen artiklan mukaan siinä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion, joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä, on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia.

Kuten todettua, harmonisoimattomilla sisämarkkinoilla vastavuoroinen tunnustaminen saattaa aiheuttaa ongelmia, sillä osassa jäsenvaltioista on esimerkiksi vartijalle, turvasuojaajalle ja järjestysenvalvojalle asetettu melko vaativiakin koulutusmääriä edellytykseksi luvalla työskennellä alalla. Toisessa jäsenvaltiossa määrä saattaa olla huomattavastikin vähäisempi, ja on pidettävä epäoikeudenmukaisena tiukassa järjestelmässä koulutettuja vartijoita kohtaan sitä, mikäli sielläkin alalle pääsee, mikäli on käynyt lähinnä kumileimasimeksi ymmärrettävän koulutuksen toisessa jäsenvaltiossa. Kuten alaluvussa 3.4. nähtiin, muun muassa Belgian hallitus pyrkikin suojelemaan belgialaista vaatimustasoa turvallisuuspalveluissa asettamalla perusvapauksien rajoituksia merkitsevää lainsäädäntöä. Osassa valtioita, kuten Espanjassa, on olemassa yliopistotasoisia kursseja yksityisten turvallisuuspalveluiden johdolle. Myös Yhdysvalloissa tietyissä osavaltioissa on suoritettavissa kandidaatintasoinen tutkinto, joka on asetettu vaatimuksiksikin luvalla harjoittaa yksityisen turva-alan yritystoimintaa.<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> Esimerkiksi ISO 9001

<sup>136</sup> UNODC 2014, 38

<sup>137</sup> Barnard 2013, 317

<sup>138</sup> Kiikeri 2003, 74

<sup>139</sup> UNODC 2014, 75

Jo ennen direktiivin voimaantuloa oltiin oikeuskäytännössä vahvistettu linjaveto siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen pätevyystodistuksen vaatiminen on kategorisesti vastoin sijoittautumisvapauden periaatetta.<sup>140</sup> EU:n tuomioistuin on kuitenkin linjannut, ettei pelkät erot lainsäädännöissä vielä muodosta estettä perusvapauksille.<sup>141</sup> Kieltäytyminen hankittujen pätevyyksien tunnustamisesta silti muodostaa esteen sijoittautumisvapaudelle.<sup>142</sup> Kirjallisuudessa on myös todettu, että mikäli joku tarjoaa palveluita yhden jäsenvaltion alueella, jäsenvaltio voi ryhtyä toimenpiteisiin estääkseen ammatillisten sääntöjen kiertämisen ja soveltaa niitä kuin toimija olisi sijoittautunut tuohon jäsenvaltioon.<sup>143</sup>

Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella säädetään yksilöiden oikeudesta ammatilliseen koulutukseen. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen. 3 kohdassa todetaan, että toisen jäsenvaltion kansalaisella on oltava sama oikeus ja yhtäläiset edellytykset kuin kotimaisilla työntekijöillä osallistua koulutukseen ammatillisissa oppilaitoksissa sekä uudelleen- ja jatkokoulutuskeskuksissa.

Komissio on julkaissut niin kutsutun Vihreän paperin ammattipätevyysdirektiivin modernisoinnista, ja yhdeksi tavoitteista on asetettu eurooppalainen ammattikortti.<sup>144</sup> Tällainen järjestely olisi omiaan keventämään hallinnollista taakkaa niin yrittäjiltä kuin työntekijöiltäkin halki Euroopan unionin, sillä päällekkäiset vaaditut menettelyt vähenisivät.

Button ja Stiernstedt ovat tekemänsä vertailun pohjalta arvioineet, että vähin hyväksyttävä määrä koulutusta perustason vartijalle olisi 120 tuntia.<sup>145</sup> CoESS:n tilastojen pohjalta voi todeta, että ainoastaan osa EU-maista yltää tähän.<sup>146</sup> Suomessa koulutuksen vähimmäisvaatimuksista säädetään sisäministeriön asetuksessa vartijan ja järjestyksenvalvojan koulutuksesta ja voimankäyttövälineiden koulutuksesta sekä turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan vastaavan hoitajan koulutuksesta (878/2016). Sen 1 §:n mukaan väliaikaisen vartijan koulutus on pituudeltaan vähintään 40 tuntia ja vartijan peruskoulutus (2 §) tuon lisäksi 80 tuntia. Vuoden 2013 tietojen mukaan Ruotsissa vartijan koulutusvaatimus on 288 tuntia, ja vuoden 2015 tietojen mukaan

<sup>140</sup> Kiikeri 2003, 59; C-71/76; 11/77

<sup>141</sup> Asia C-565/08, kohta 49

<sup>142</sup> Barnard 2013, 315

<sup>143</sup> Kiikeri 2003, 68

<sup>144</sup> Barnard 2013, 318

<sup>145</sup> Ibid, 409

<sup>146</sup> CoESS 2013; CoESS 2015

esimerkiksi Italiassa 48 tuntia, Portugalissa 230 tuntia, Romaniassa 360 tuntia ja Alankomaissa, joka edustaa tässä suhteessa korkeinta vaatimustasoa, 650 tuntia.

Koulutus luo kustannuksia, vaatii motivaatiota ja, kuten Suomessa, sen yhteydessä kontrolloidaan alalle kelpoisia henkilöitä. Koulutuksen voidaan katsoa olevan liittyväinen alalla pysymiseen. Yleisen elämäkokemuksen mukaan juuri matalapalkka-aloille ovat ominaisia niin kutsutut nollatuntisopimukset sekä lyhyet työsuhteet. Kouluttautunut henkilö on enemmän tai vähemmän erikoistunut johonkin tehtäväalueeseen. Voidaan kysyä, kenen etua palvelee (cui bono?) matala vaatimustaso turvallisuusalalla? UNODC:n piirissä on todettu, että kovan kilpailun vallitessa yksityisellä turvallisuusalalla on tyypillistä, että toiminnanharjoittajat pyrkivät karsimaan koulutukseen liittyviä kustannuksia.<sup>147</sup> Tämä on tietenkin kaikkien kustannusten osalta ymmärrettävää; kuuluuhan yksityisten yritysten luonteeseen sijoitus ja sille asetetut tuotto-odotukset.

Keskusteltaessa turvallisuushenkilöstön koulutuksesta yksityisellä turvallisuusalalla ei ole helppoa vastausta siihen, miten koulutus tulisi järjestää. Born on huomauttanut, että koulutus ainoastaan turvallisuusyrityksen itsensä järjestämänä ja vaatimuksia valvomana saattaa jäädä riittämättömäksi.<sup>148</sup> Tällöin voi hyvästä tahdosta riippumattakin syntyä insentiivi päästää vartijakokelaita vähemmällä, jolloin laatutaso kärsii. Myös UNODC:n piirissä on todettu, että mikäli koulutuksesta vastaa yksityiset turvallisuuspalvelut itse, sitä ei välttämättä järjestetä ainakaan korkeimpien standardien mukaisesti. Esimerkkinä kerrotaan tapaus Iso-Britanniassa havaitusta systemaattisesta huijaamisesta koulutusten kokeissa. Kuitenkin, vain harvat valtiot soveltavat kansallista lupajärjestelmäänsä koulutuspalveluiden tarjoajiin.<sup>149</sup> Suomi ja Iso-Britannia on mainittu esimerkkeinä järjestelmistä, joissa lisäkouluttautumiseen kannustetaan antamalla vartijalle oikeus kantaa työasussaan erityistä merkkiä, mikäli erityinen tutkinto on suoritettu.<sup>150</sup>

CoESS ja UNI-Europa ovat vuosituhannen vaihteessa yksissä tuumin olleet mukana laatimassa vartijan eurooppalaisen ammatillisen koulutuksen opasta (European Vocational Training Manual for Basic Guarding). Oppaan esipuheessa todetaan, että tietyt kohdat siinä on jätetty tarkoituksella avoimiksi, koska eri valtioiden lainsäädännöt poikkeavat toisistaan, ja oppaalla tavoitellaan kattavuutta. Avoimeksi on jätetty muun muassa lupavaatimukset, joiden katsotaan olevan siinä määrin sidoksissa kansalliseen oikeusjärjestykseen, että ne on jätetty

---

<sup>147</sup> UNODC 2014, 61

<sup>148</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 25

<sup>149</sup> UNODC 2014, 63-64

<sup>150</sup> Ibid, 76

muotoiltavaksi tarkemmin kansallisella tasolla.<sup>151</sup> Oppaassa määritellään tavallisen vartijan profiili, joka kattaa esimerkiksi kulunvalvonnan, järjestyksen ylläpitoa sekä pelastukseen liittyviä tehtäviä.<sup>152</sup> Projektin tavoitteena kerrotaankin olleen kehittää Euroopan laajuinen rakenne vartijan peruskoulutukselle, joka paljolti vaikuttaa vartijan ammattitaitoon ja jopa koko turvallisuusalan imagoon. Edelleen projektilla on tavoiteltu kansallisten järjestelmien muuttamisen sijaan vartijan peruskoulutuksen rakenteen vahvistamista sekä minimistandardien asettamista. Minimistandardit vaikuttaisivat ensisijaisesti uusiin työntekijöihin, mutta myös kertauskoulutuksen kehittämistä on suunniteltu.<sup>153</sup> Opas pyrkii täten kohentamaan tarjottujen palveluiden laatua.

#### 4.5. Tietosuoja yksityisissä turvallisuuspalveluissa

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus) 4 artiklassa määritellään henkilötiedot kaikiksi tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä 'rekisteröity', liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Määritelmän perusteella turvallisuusalan yrityksen kameravalvonnalla saaman kuvamateriaalin on katsottava kuuluvan henkilötietojen piiriin, milloin siitä on erotettavissa tunnistettavia henkilöitä.

Riskit kouluttamattomien tai riittämättömästi koulutettujen turvallisuuspalveluiden käytössä ovat ilmeiset. Kirjallisuudessa on mainittu, että yksityisten turvallisuuspalveluiden toimenpiteiden kohteiksi valikoidutaan kameravalvontaa käytettäessä yleensä ulkonäöllisin, monesti jopa rasistisin perustein.<sup>154</sup> Toisaalta kameravalvonnan avulla saatua materiaalia saatetaan levittää oikeudettomasti kolmansien käsiin. Paitsi, että se muodostaa uhan vartioimiskohteen turvallisuudelle, vaarantaa sellainen myös kuvattujen henkilöiden yksityisyyden suojan. UNODC:n kannanoton mukaan olisikin tärkeää säätää monikansallisten yhtiöiden tietojen

<sup>151</sup> European Vocational Training Manual for Basic Guarding 1999, 32

<sup>152</sup> Ibid, 31

<sup>153</sup> Ibid, 3

<sup>154</sup> Wakefield 2005, 533

viemisestä kolmanteen maahan. Samaten tärkeänä pidetään sitä, että asiakastietojen säilytyksestä ja käsittelystä säädettäisiin sitovalla lailla.<sup>155</sup>

Myös Euroopan neuvoston (EN) piirissä on laadittu tietosuojaa koskeva sopimuksensa, eli yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehty yleissopimus. Yleissopimusta on muutettu lisäpöytäkirjalla (ETS nro 223), jonka tarkoituksena on sovittaa sopimus paremmin EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimuksia vastaavaksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan muutospöytäkirja mahdollistaa EU:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen liittymisen yleissopimukseen sen jälkeen, kun pöytäkirja on tullut voimaan.<sup>156</sup>

#### 4.6. Kyberturvallisuus

Kokolailla uusi turvallisuusalan osa-alue on tieto- tai kyberturvallisuus (cybersecurity). Oikeuskirjallisuuden mukaan tietoturva-alan ja perinteisemmän turva-alan välillä on joukko yhte-neväisyyksiä: palvelut ovat yksityisten yritysten tarjoamia turvallisuuspalveluita, usein valtioi-den rajat ylittäviä, joita toisinaan tarjotaan osittain tai kokonaan hallinnottomilla alueilla ja monesti sangen erikoistuneisiin asiakkaiden tarpeisiin.<sup>157</sup> Toisaalta tietoturvapalveluitakin koskee yksityisen ja julkisen turvallisuusalan välinen ero: siinä, missä yksityiset turvallisuuspalvelut toimivat preventiivisesti, poliisi pääsääntöisesti toimii repressiivisesti.<sup>158</sup> Tietoturvapalveluita ovat lisänneet tarjontaansa monikansalliset suuryhtiöt, kuten G4S vuonna 2016<sup>159</sup>, mutta myös pienemmät yritykset ovat olleet kasvussa. Nykyisin tietoturvafirmoja, kuten F-Secure, pidetään suorastaan urauurtavina asiantuntijatahoina, joilla katsotaan olevan vaikutusvaltaa käsityk-siimme yhteiskunnallisista turvallisuushista.<sup>160</sup>

Suuret yhtiöt, joista osa voidaan luokitella sotilaallisia palveluja tarjoaviksi (nk. cyber military contractor) eivät oikeuskirjallisuuden mukaan pidä kovaa ääntä niiden palveluista, joissa tarkoituksena on luoda offensiivisiin kyberoperaatioihin (offensive cyber operations) soveltuvia ratkaisuja, joiden puitteissa saatetaan toteuttaa jopa kyberiskuja.<sup>161</sup> Kyberiskulla tarkoitetaan toimenpidettä, jossa hyökkääjä kehittää esimerkiksi haittaohjelman, läpäisee kohteen luotetun rajan, luo presenssin luotetussa ympäristössä ja toimii tuossa ympäristössä tavoitteensa

---

<sup>155</sup> UNODC 2014, 42-43

<sup>156</sup> HE 30/2020 vp, 1.1 Tausta

<sup>157</sup> Hoffman & Nyikos 2018, 32

<sup>158</sup> Dempsey 2011, 94

<sup>159</sup> Pattison 2020, 239

<sup>160</sup> Ibid, 242-243

<sup>161</sup> Lachow 2016, 9

saavuttamiseksi.<sup>162</sup> Mitä puolustukseen tulee, tietotekniikan piirissä se voidaan jakaa sekä aktiiviseen että passiiviseen puolustukseen. Ero niillä on siinä, että passiivisessa puolustukseen ei kuulu toimintaa puolustautujan oman verkon ulkopuolella. Aktiivisessa puolustuksessa puolestaan saatetaan houkutella hyökkääjää toimimaan tietyssä tarkoituksenmukaisessa ympäristössä, jossa hyökkääjän toiminnasta jää jälkiä.<sup>163</sup>

Syyksi yksityisten kyberturvallisuuspalveluiden kasvulle on esitetty yleisen uusliberalistisen yksityistämiskehityksen lisäksi sitä, ettei tietoturvaluus ole alun perin ollutkaan valtioiden tehtävänä, vaan kehitys on tapahtunut jo lähtöjään suurelta osin yksityisen sektorin toimesta. Kasvaneen kyberrikollisuuden vuoksi on todettu, että yksityisten turvallisuuspalveluiden tulisi vahvistaa sidoksiaan kansainvälisten instituutioiden kanssa.<sup>164</sup> Koska tietotekniikan vallankumousta on johtanut ja johtaa yksityinen sektori, on hallitusten välttämätöntä nojata siihen niin puolustus- kuin hyökkäysoperaatioissakin, mikäli valtiolliset sotavoimat aikovat pysyä kehityksen kelkassa.<sup>165</sup>

Jo vuonna 2011 siviilioikeuden emeritusprofessori Ahti Saarenpää totesi artikkelissaan, että ”Oikeus tietoturvaan on koko uuden verkkoyhteiskunnan informaatioinfrastruktuurin asianmukaisen toimivuuden perusedellytys.”<sup>166</sup> Yleisemmin yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyväksi katsottava piirre epäyhdenvertaisuudesta palveluiden saatavuuden suhteen koskee myös kyberturvallisuuspalveluita. Lähtökohtaisesti heillä, joilla ei ole varaa maksaa preventiivisistä tietoturvapalveluista, ei ole myöskään riittävää suojaa tietoturvaloukkauksia kohtaan. Eri asia kuitenkin on, että nykyisin on vaikeaa välttyä edes jonkinlaiselta tietoturvaohjelmistolta, mikäli jonkin älylaitteen ostaa. Käyttöjärjestelmien tuottajat myös päivittävät ohjelmistojaan suhteellisen pitkään niiden julkaisujen jälkeen. Tästä huolimatta mitään lainsäädännöllistä vaatimusta sille ei edelleenkään ole. Kirjallisuudessa on huomautettu, että kybertodellisuudessa voi tapahtua sama, kuin mitä on nähty perinteisessäkin todellisuudessa: kun aidattujen asuinalueiden turvallisuustaso kohenee, rikollisuus niitä ympäröivillä alueilla kohenee myös.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Lachow 2016, 6

<sup>163</sup> Pattison 2020, 237

<sup>164</sup> Pashley & Cools 2012, 95

<sup>165</sup> Lachow 2016, 11

<sup>166</sup> Saarenpää 2011, 511

<sup>167</sup> Pattison 2020, 241

## 5. Itsesääntely ja edunvalvonta

### 5.1. Yleistä

Turvallisuusalan itsesääntely pohjaa pitkälti ajatukseen siitä, että palveluiden laatutasoa kohentamalla saadaan kilpailuetua markkinoilla, koska oletetaan, että kuluttajat valitsevat mieluummin korkeatasoisen kuin heikkotasoisen palveluntarjoajan. Itsesääntelyyn onkin ryhdytty joissakin valtioissa, joissa ei ole alaa koskevaa muodollista sääntelyä. Kirjallisuudessa on arvioitu, että koska henkilöstön valikointi on tärkeä kysymys henkilöstön ammattitaidon ja integriteetin kannalta, voidaan katsoa olevan yksityisten turva-alan yritysten intresseissä harjoittaa itsesääntelyä työhönoton vaatimusten suhteen silloinkin, kun sitovia lakeja ei kyseisessä valtiossa ole käytettävissä.<sup>168</sup>

Itsesääntelyä harjoitetaan niin sektori- kuin yritystasollakin. Oikeuskirjallisuuden mukaan itsesääntelyllä tähdätään suurelta osin samaan kuin lainsäädännölläkin.<sup>169</sup> Tästä huolimatta, siihen suhtaudutaan useimmiten vähemmän uskottavana sääntelyn muotona. Kritiikin kohteena on ollut erityisesti itsesääntelyn tehokkuus ja luotettavuus. Koska se on luonteeltaan vapaaehtoista, sen kattavuus on rajoitettua niihin yrityksiin, joilla on sen toteuttamiseen varaa. On epäselvää, kuinka suuri osa yrityksistä osallistuu itsesääntelyhankkeisiin.<sup>170</sup> Toisaalta, oletettavaa myös on, ettei ala sääntelee itseään sellaisissa kysymyksissä, joiden ei voi katsoa olevan sen intresseissä. UNODC:n mukaan itsesääntelyyn liittyviä ongelmia on ainakin viidenlaisia. Ensinnäkin standardien on oltava riittävän matalia, jotta niihin sitouduttaisiin laajalti. Liian tiukat standardit voidaan nähdä kilpailuasemia haittaavina, ja hyvää tarkoittavasta hankkeesta ei välttämättä tule riittävän kattava. Toiseksi, monet firmat syystä tai toisesta valitsevat olla noudattamatta itsesääntelyä, sillä se on vapaaehtoista. Kolmanneksi, sanktiot itsesääntelyn vaatimusten noudattamatta jättämisestä ovat heikkoja, sillä niitä ei panna valtiollisen pakkovallan välityksin täytäntöön. Toisaalta, mikäli sanktioiden sovittaisiin olevan kovempia, todennäköisesti yhä pienempi osa yrityksistä sääntöihin sitoutuisi. Neljänneksi, itsesääntely on usein laadittu toimialan, eikä suuren yleisön, intressejä mukaillen, ja tavoitteena on tosiasiaassa imagon kohentaminen laadun sijaan. Viidenneksi asiakkailta ja loppukäyttäjiltä ei ole varsinaisia takeita laadusta.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 23

<sup>169</sup> Ibid, 29

<sup>170</sup> O'Connor, Lippert, Greenfield & Boyle 2004, 142

<sup>171</sup> UNODC 2014, 22

Born, Caparini ja Cole puhuvat tietyistä kriteereistä, joiden perusteella itsesääntelyn laatua voitaisiin arvioida. Näihin kuuluvat niin kutsutut kattavuuden ja täytäntöönpanon testit. Kattavuudella tässä yhteydessä viitataan sääntelyn aineellisoikeudelliseen kattavuuteen, siis siihen, onko kaikki demokraattisen valvonnan aspektit, kuten ihmisoikeuksien kunnioittaminen, sääntelyllä katettu. Edelleen alaan liittyvät minimistandardit olisi oltava katettuina, joihin kuuluvat esimerkiksi työhönoton kriteerit, tuliaseiden käyttö sekä vartijan tunnistamiseen liittyvät säännöt. Täytäntöönpanon testiin puolestaan kuuluu itsesääntelyn implementointi ja sen seuranta, mutta myös työntekijöiden informointi sovellettavista säännöistä, keinot sääntelyn noudattamisen valvontaan ja tarkat tiedot siitä, miten on toimittava silloin, kun sääntöjä rikotaan.<sup>172</sup>

## 5.2. Montreux'n asiakirjat

Montreux'n asiakirjat (Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict) syntyivät Sveitsin hallituksen ja Punaisen Ristin kansainvälisen komitean yhteisestä aloitteesta. Myös isobritannialainen turvallisuusalan työnantajajärjestö the British Association of Private Security Companies (BAPSC) sekä the International Peace Operations Association (IPOA) toimivat Montreux'n asiakirjojen taustavaikuttajina.<sup>173</sup> Sveitsiläisen aloite kokosi yhteen 17 hallitusta, toimialan edustajia sekä akateemista osaamista ympäri maailman keskustelemaan yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelystä. Suomi ei kuulunut alkuperäisiin allekirjoittajiin, mutta 25.11.2011. alkaen Suomi on kuulunut suoraan ja 27.7.2012 lukien myös Euroopan unionin välityksin Montreux'n piiriin. Vuonna 2021 jo 57 valtiota ja 3 kansainvälistä organisaatiota on asiakirjat allekirjoittaneet.<sup>174</sup> Asiakirjojen esipuheen mukaan ensimmäistä kertaa hallitustenvälisessä lausumassa selkeästi listataan tärkeimmät kansainvälisen oikeuden velvoitteet liittyen yksityisiin turvallisuuspalveluihin, ja täten voidaan hylätä sitkeä virhekäsitys siitä, että yksityinen turva-ala toimisi oikeudellisessa tyhjiössä.<sup>175</sup>

Montreux'n asiakirjoilla on kirjallisuudessa todettu olleen vaikutuksensa YK:n luonnokseen mahdolliseksi sopimukseksi yksityisistä sotilas- ja turvallisuuspalveluista, International Peace Operations Associationin (IPOA) laatimiin menettelyohjeisiin sekä joihinkin Yhdysvaltain

<sup>172</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 29

<sup>173</sup> Avant 2009, 22

<sup>174</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html>

<sup>175</sup> The Montreux Document 2008, 5



kansallisen tason aloitteisiin. Tämän syyksi on arvioitu olleen Montreux'n asiakirjojen edustavuus; taustalla on lukuisia hallituksia, järjestöjä ja toimialan edustajistoa.<sup>176</sup>

Kuten edellä todettu, Montreux'n asiakirjoissa kuvaillaan yksityiset turvallisuuspalvelut liiketoiminnaksi, jonka puitteissa tarjotaan sotilas- tai turvallisuuspalveluita. Asiakirjojen tarkoituksena on selostaa kansainväliset velvoitteet kokoavasti ja tehdä ehdotuksia parhaista käytännöistä kansallisiksi laeiksi.<sup>177</sup> Montreux'n asiakirjojen mukaan toimintoja, jotka voisivat vetää yksityiset turvallisuuspalvelut suoriin sotatoimiin, ei tule ulkoistaa.

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus sisältää tarkkoja määräyksiä urakoitsijoille tai toiminnanharjoittajille, jotka toimivat aseellisten joukkojen kanssa, mutta kirjallisuudessa on todettu, että erityisesti kolmesta syystä niitä sovelletaan vain harvoin. Ensinnäkin, yksityiset sotilastaikka turvallisuuspalvelut toimivat yleensä alueilla, joilla ei ole julistettu sotaa. Toiseksi, useat näistä yrityksistä ovat yksityisten tahojen palveluksessa. Kolmanneksi, nämä yritykset eivät useimmiten osallistu varsinaiseen hyökkäystoimintaan (offensive military action).<sup>178</sup> Näiden syiden perusteella Montreux'n asiakirjoja voidaan pitää riittämättömänä keinona yksityisten turvallisuuspalveluiden toimintojen laadun varmistamiseen. Lisäksi Montreux'n asiakirjat, kuten muutkin alan kansainvälisoikeudellisista sääntelyhankkeista, koskevat lähinnä kaikista vakavimpia yksityisiin turvallisuuspalveluihin yhdistetyistä ongelmista. Kirjallisuudessa kritiikkiä on herättänyt se, ettei kyseiset sopimukset ota juurikaan kantaa läpinäkyvyyden puutteeseen yrityksissä eikä hallitusten prosesseissa, joissa yritykset valikoituvat tehtäviä suorittamaan. Ratkaisuksi tähän on ehdotettu muun muassa itsenäistä kansainvälistä valvontaelintä.<sup>179</sup>

### 5.3. Menettelyohjeet

Krahmannin ja Friesendorfin mukaan tarkkojen oikeussääntöjen puuttuessa yksityisen turvallisuusalan piirissä on ryhdytty julkikuvan parantamiseksi itsesääntelyhankkeisiin.<sup>180</sup> Ensimmäinen askel kansainvälisellä tasolla oli International Peace Operations Associationin (IPOA) perustaminen ja sen piirissä turvallisuusalan menettelyohjeiden (Code of Conduct) luominen. Sittemmin järjestö on muuttanut nimensä International Stability Operations Associationiksi (ISOA), jonka nimen alla menettelyohjeita on päivitetty useita kertoja. Menettelyohjeet

---

<sup>176</sup> Avant 2009, 31

<sup>177</sup> Ibid, 21

<sup>178</sup> Krahmann & Abzhaparova 2010, 9

<sup>179</sup> Avant 2009, 31-32

<sup>180</sup> Krahmann & Friesendorf 2011, 35-36

sisältävät sitoumuksia kansainvälisissä operaatioissa mukana toimiville turvallisuuspalveluille. Menettelyohjeet myös tarjoavat opastusta toimialan käyttäytymisperiaatteisiin ja vaihtelevat sangen yleispiirteisistä yksityiskohtaisiin. Joissakin valtioissa menettelyohjeiden rikkominen on jopa sanktioitu, mikäli niistä on säädetty laissa.<sup>181</sup> Vaatimuksiin kuuluu muun muassa sitoumus kunnioittaa kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja ihmisoikeuksia, varmistaa toiminnan läpinäkyvyys ja vastuullisuus sekä sitoumus toimia yleisellä tasolla varovaisesti henkilö- ja omaisuusvahinkojen minimoimiseksi. Näiden lisäksi yritysten tulisi työskennellä ainoastaan legitiimeille hallituksille, kansainvälisille tai ei-valtiollisille järjestöille, työskennellä konfliktin päättymisen puolesta tukien päättämiseen pyrkiviä tahoja, hankkia aseita laillisesti ja varmistaa, että työntekijät ovat asianmukaisesti koulutettuja.<sup>182</sup>

ISOA:n menettelyohjeita on kritisoitu kirjallisuudessa niiden epämääräisistä ja hieman häilyvistä sitoumuksista, joista suurimman osan noudattamisen tulisi olla selvää jo kansainvälisen oikeuden perusteella. Näin ollen, koska niihin on sangen helppo sitoutua tekemättä kuitenkaan mitään varsinaisia laadun kohentamiseen tähtääviä toimenpiteitä, ohjeiden on sanottu ikään kuin lainaavan luottamusta mahdollisesti epäluotettaville tahoille.<sup>183</sup>

Montreux'n asiakirjojen laatimisen jälkeen ryhdyttiin sveitsiläisjohtoisesti kehittämään kansainvälisiä menettelyohjeita.<sup>184 185</sup> Niiden ympärille valvontaa ja täytäntöönpanoa varten muodostettiin International Code of Conduct Association (ICoCA) vuonna 2013, jonka tehtävänä on sanottu olevan kansainvälisten menettelyohjeiden vaatimusten muuntaminen käytännön tasolle. ICoCA:n yleiskokouksessa vuonna 2016 vahvistettiin järjestön toiminnoiksi yritysten sertifiointi, toiminnasta raportointi ja yrityksen toimintakyvyn arvioiminen. Ohjeet listaavat periaatteita noudatettavaksi kompleksisissa ympäristöissä erityisesti kansainvälisiä ihmisoikeuksia silmälläpitäen.<sup>186</sup> Ne eivät kuitenkaan ole yleisyysasteeltaan järin spesifisiä, vaan pikemminkin sitoumus ihmisoikeuspolitiikan noudattamiseen. ICoCA koostuu sen sääntöjen mukaan kolmesta ”pilarista”: jäsenvaltioiden hallituksista, yksityisistä turvallisuusyrityksistä sekä

---

<sup>181</sup> UNODC 2014, 39

<sup>182</sup> ISOA Code of Conduct 2011

<sup>183</sup> Avant 2009, 13

<sup>184</sup> International Code of Conduct for Private Security Service Providers

<sup>185</sup> ICoC Fact Sheet 2011: “After a series of workshops with different stakeholders culminating in a Wilton Park Conference in June 2009, substantial agreement was reached on the need for, and general structure of the International Code of Conduct (ICoC). Following this commitment, a draft of the ICoC was developed by members of the private security industry in cooperation with the Swiss Department of Foreign Affairs and facilitation by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (ADH).”

<sup>186</sup> UNODC 2014, 42

kansalaisjärjestöistä (artikla 3.1).<sup>187</sup> Kaikkien pilarien edustajilla on todettu olevan yhtäläinen äänioikeus, mutta edustus globaalista etelästä on puutteellista. Myöskään yksityisen sektorin asiakkailla ei ole edustusta, vaikka ne muodostavat suuren osan yksityisten turvallisuuspalveluiden liikevaihdosta.<sup>188</sup>

Järjestön piirissä ei ole muita sanktiomekanismeja kuin järjestöstä erottaminen. Tästä huolimatta on kirjallisuudessa arvioitu, että kansainvälisten menettelyohjeiden säännöillä on silti tehoa, sillä allekirjoittajatahot alistuvat joka tapauksessa jonkinasteiseen tarkkailuun ja raportointiin sekä osallistuvat valitusmenettelyyn. Yhtenä osoituksena toiminnan tehosta on se, että Yhdysvalloissa valtion järjestämään tarjouskilpailuun osallistuminen vaatii hyvän maineen ICoCA:ssa taikka voimassaolevan PSC.1-sertifikaatin.<sup>189</sup>

Kirjallisuudessa kansainvälisesti toimivien yksityisten turvallisuuspalveluiden määrän on todettu olleen aikavälillä 1990-2004 201 kappaletta, mutta vuonna 2014 jo 708 yritystä oli allekirjoittanut alan kansainväliset menettelyohjeet.<sup>190</sup> Luku on todennäköisesti tätäkin suurempi, sillä kansainväliset menettelyohjeet eivät kata koko kansainvälisesti toimivien turvallisuuspalveluiden kenttää. Ohjeet sulkevat ulkopuolelleen sotilastukipalvelut (military support firms), ja niiden allekirjoittaneiden yritysten katsotaan koostuvan lähinnä englantilaisista turva-alan yrityksistä.<sup>191</sup> Toisaalta myös operaatiovaltioiden paikalliset turvayritykset osallistuvat kansainvälisluonteisiin operaatioihin.

Kansainvälisten menettelyohjeiden piirissä on ollut kirjallisuuden mukaan kiistaa sertifiointista, koska PSC.1- ja PSC.2-standardit valmistuivat ennen niitä. Tämä vaikutti myös ICoCA:n neuvotteluihin. Nykyisin sertifiointiprosessit ovat hyväksytyt ICoCA:n säännöissä artiklan 11 alle. ICoCA:n sertifiointin tehoa voi katsoa heikentävän se seikka, että vuonna 2013 Iso-Britanniassa United Kingdom Accreditation Service (UKAS) sekä muutama yksityinen turvallisuusalan yritys rahoitti ja sai valmiiksi pyrkimyksensä testata PSC.1:n sertifiointia ja valtuuttaakseen ensimmäiset sertifiointilaitokset sitä varten. Tämä on vaikuttanut hallitusten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden neuvotteluihin ICoCA:n kanssa. Kirjallisuuden mukaan tämä heikentää ICoCA:n sertifiointia ainakin kolmella tavalla: ensinnäkin turva-alan yritykset painottavat, että PSC.1 vastaa kansainvälisten menettelyohjeiden periaatteita vain muutamilla

<sup>187</sup> ICoCA, The Articles of Association, <https://icoca.ch/wp-content/uploads/2020/10/ICoCA-Articles-of-Association.pdf>

<sup>188</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 263

<sup>189</sup> Ranito 2019, 36

<sup>190</sup> Krahmann 2016, 37

<sup>191</sup> Krahmann 2015, 250

eroilla. Toiseksi, monet firmat katsovat, että on turhaa sertifioida yksityisiä turvallisuuspalveluita kahdelle samankaltaiselle standardille. Kolmanneksi turvayritykset kyseenalaistavat ICoCA:n kyvyn suorittaa tehokasta kenttävalvontaa.<sup>192</sup> Edelleen kirjallisuudessa on arvioitu, että mikäli ICoCA hyväksyisi PSC.1:n sertifiointin oman toimintansa puitteissa, johtaisi se lievempään vaatimustasoon toiminnanharjoittajien noudattamissa standardeissa. Toisaalta, mikäli sitä ei hyväksytä, todennäköisesti pienempi, mutta korkeampia standardeja noudattava osa yksityisistä turvallisuuspalveluista sitoutuisi vastaisuudessa ICoCA:n sääntöihin.<sup>193</sup>

Euroopan alueella on 2000-luvun alussa laadittu omat menettelyohjeet (European code of conduct signed in private security sector).<sup>194</sup> Asiakirjat allekirjoitettiin vuonna 2003, ja allekirjoittajatahoina olivat työnantajajärjestö CoESS sekä ammattiyhdistysliikkeitä edustava UNI-Euroopa. Organisaatioiden tavoitteena oli, paitsi kohentaa standardeja ja taata korkeatasoinen ammattietiikka alan yrityksissä, niin myös viestittää unionitason lainsäätäjille käsitystään siitä, että turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntö kaipaa harmonisointia. Menettelyohjeet olivat lyhyet ja sen vuoksi melko ylimalkaiset. Kantaa otettiin asioihin, kuten lisensointiin, työhönnottoon, koulutukseen, palkkaukseen, työturvallisuuteen, syrjimättömyyteen ja yhteistyöhön viranomaisten kanssa.

Sarajevon menettelyohjeet ovat esitetty yhtenä esimerkkinä yksityiselle turvallisuusalalle laadituista vapaaehtoisista menettelyohjeista, jotka hahmottelevat vähimmäisvaatimuksia Bosnian ja Hertsegovinan alueella toimiville turvayrityksille. Ohjeissa otetaan kantaa lisensoinnin, koulutuksen ja muiden käytännön järjestelyiden ohella vastuullisuuteen, korruptionvastaisuuteen ja viranomaissuhteisiin.<sup>195</sup> Menettelyohjeiden taustalla on itäisen Etelä-Euroopan ja Itä-Euroopan tietopalvelu pienaseiden kontrolloimiseksi<sup>196</sup> (SEESAC), jolla on YK:n kehitysohjelman (UNDP) mandaatti kaikenlaisen kansallisen ja kansainvälisen pienaseiden lisääntymisen vähentämiseksi.

Vaikka itsesääntely usein onkin uskottu järjestötasolle, myös yksittäiset yhtiöt ovat harjoittaneet itsesääntelyä menettelyohjeiden laatimisen muodossa. Yksityistä sektoria on saatettu myös rohkaista luomaan omia menettelyohjeita.<sup>197</sup> Esimerkkinä mainittakoon Securitas, joka kansainvälisesti toimivana suuryrityksenä on hionut menettelytapojaan jo vuosikymmenten ajan.

<sup>192</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 264

<sup>193</sup> Ibid, 265

<sup>194</sup> <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/012-private-act-en.pdf>

<sup>195</sup> SEESAC 2006, The Sarajevo Code of Conduct for Private Security Companies

<sup>196</sup> The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons

<sup>197</sup> UNODC 2014, 42

Ohjeita löytyy ainakin jo vuodelta 2004, jolloisissa ohjeissa todetaan niiden tukeutuvan kahteen lähteeseen: YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sekä YK:n alaisen Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organization, ILO) julistukseen työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista. Nykyiset ohjeet<sup>198</sup> ovat päivätty toukokuulle 2020, ja ovat kasvaneet jo varsin laajoiksi ja seikkaperäisiksi. Ne käsittävät aihepiirejä, kuten ihmisoikeudet, työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet sekä lapsityövoiman kieltö. Uutena asiakokonaisuutena ovat liiketoimintaetiikkaan liittyvät koodistot, esimerkiksi reiluun kilpailuun ja trustien kieltoon liittyen, mutta myös aliurakoitsijoihin liittyvää säännöstöä. Yksityisten yhtiöiden voidaan sanoa panostavan toimialansa maineeseen, mikä lieneekin suuren kokoluokan yrityksillä olennaista, koska nämä usein osallistuvat valtioiden tarjouskilpailuihin, joissa erityisiä suunnitelmia vastuullisuudesta saatetaan edellyttää.

#### 5.4. Standardit

Krahmannin mukaan valtioiden hankintapolitiikat voivat vaikuttaa yksityisten turvallisuuspalveluiden standardeihin ja käyttäytymiseen kolmen eri mekanismin välityksin. Ensinnäkin palveluntarjoajien valikoinnilla, eli asettamalla tarjouskilpailun ehdot sikäli tiukoiksi, että matalilla laatustandardeilla toimivat yritykset putoavat kilpailusta ja poistuvat markkinoilta. Toiseksi, vaikuttaa voidaan laatimalla sopimusehdot riittävän tiukoiksi ja valvomalla niiden noudattamista. Kolmanneksi keinoksi mainitaan positiiviset ja negatiiviset sanktiot joko sopimuksen mallikkaasta noudattamisesta tai todetuista sopimusrikkomuksista. Kirjoittaja kuitenkin jatkaa, että turvallisuuspalveluiden kuluttajan tosiasiallinen mahdollisuus valita toinen tuottaja riippuu turvallisuussektorin koosta ja kuluttajan kyvyistä arvioida palveluntarjoajia.<sup>199</sup> Berndtssonin mukaan myös Ruotsissa osallistuminen itsesääntelyyn on vaikuttanut julkisiin hankintapäätöksiin. Ruotsin ulkoministeriön tehdessä valintaa kahden samantasoisien tarjouksen välillä päädyttiin Vesper Groupiin, koska sen tarjoukseen oltiin sisällytetty yhtiön sisäiset menettelyohjeet (code of conduct). Ulkoministeri Bildt totesi yhtiön työntekijöiden sitoutumisen sisäisiin menettelyohjeisiin antaneen suorastaan erityistakeen hyvästä suorituskyvystä.<sup>200</sup>

Kuten Krahmann on muualla kirjallisuudessa todennut, käytännön kautta muodostunut riippuvuussuhde valtion ja yrityksen välillä voi kuitenkin estää mahdollisuuden tosiasiallisesti valita

<sup>198</sup> [https://securitasmedia.com/securitas-epi/\\_securitas\\_values-and-ethics-code\\_2020.pdf](https://securitasmedia.com/securitas-epi/_securitas_values-and-ethics-code_2020.pdf)

<sup>199</sup> Krahmann 2015, 249

<sup>200</sup> Berndtsson 2012, 317

palveluntarjoajien väliltä.<sup>201</sup> Tämä voi johtua yksinkertaisesti siitä syystä, että yritys on kasvanut niin suureksi, ettei muilla ole vastaavaa kapasiteettia suoriutua samoista tehtävistä. Valikointia voivat vaikeuttaa myös kuluttajien vaatimat ehdot, operaatiovaltioiden asettamat rajoitukset yrityksille ja yksityisille turvallisuuspalveluille muodostunut vaikutusvalta potentiaaliin ja olemassaoleviin asiakkaisiin. Toisaalta Yhdysvaltain valintaa on arvioitu rajoittavan yhtiön ikä, koko ja sijainti. Tietty valinnat ovatkin monesti pysyneet samoina, kuten Lockheed Martin ja United Technologies.<sup>202</sup>

Kymmenestä suurimmasta Yhdysvaltain käyttämästä yksityisestä turvallisuusalan yrityksestä on ollut skandaalien keskiössä, mutta hallinto on silti jatkanut niiden käyttöä.<sup>203</sup> Jopa imago-kriiseissä pahoin ryvettynyt Blackwater<sup>204</sup> on valittu palveluntarjoajaksi uudelleen.<sup>205</sup> Seikkoja, joiden voidaan sanoa houkuttelevan valitsemaan saman palveluntarjoajan, ovat kustannusten välttäminen uuden tarjouskilpailun muodossa sekä poliittiset katsantokannat, kuten protektio-nismi, joiden perusteella suositaan kotimaisia yrityksiä. Myös suoranainen tuttavien suosiminen vaikuttaa edelleen valintoihin.<sup>206</sup> Sitä vastoin yhtiön poissulkemiseen tarjouskilpailuista on vaikuttanut kolme faktoria: ensinnäkin tiedon ja koordinoinnin puute, kun jopa hallinnon sanktiolistalla olleilta on tilattu uudestaan palveluita. Toiseksi yksityiset turvallisuusalan yritykset ovat kyenneet muuntamaan ja häivyttämään identiteettejään sulautumisten ja nimenmuutosten kautta. Kolmanneksi jo mainittu valtion riippuvuus palveluntarjoajasta. Krahmannin mukaan ilman suurimpien yhtiöiden käyttöä Yhdysvallat ei olisi kyennyt jatkamaan interventiopolitiikkaansa.<sup>207</sup>

Erityisesti Yhdysvalloissa on kehitetty standardeja turvallisuusalan yritysten johdon sertifioimiseksi. Niiden noudattaminen on periaatteessa itsesääntelyä, eli vapaaehtoista, mutta kuten on edellä todettu, Yhdysvalloissa yksityisten turvallisuusyritysten osallistuminen valtion hankintamenettelyihin on kytketty standardien noudattamiseen. Yhdysvalloissa suurten yhtiöiden on todettu lobanneen puolustusministeriötä 2010-luvun taitteessa National Defense Authorization Actin (NDAA) tiimoilta, jonka menettelyn tuloksena puolustusministeriö saattoi uuden NDAA:n myötä alkaa rahoittaa uuden PSC.1-standardin kehittämistä. DeWinter-Schmittin mukaan, koska pelkkä itsenäinen johtamisen standardi ei olisi yksin näyttäytynyt riittävän

---

<sup>201</sup> Krahmann 2016, 47

<sup>202</sup> Krahmann 2015, 250

<sup>203</sup> Ibid, 254

<sup>204</sup> Sittemmin Xe, nykyään Academi

<sup>205</sup> Yhdysvaltain puolustusministeriö, Contract no. W560MY-12-C-0006 (2012), <https://www.defense.gov/Newsroom/Contracts/Contract/Article/605969/>

<sup>206</sup> Dickinson 2007, 231

<sup>207</sup> Krahmann 2015, 254

uskottavana, sen tukijat liittivät sen kansainvälisten menettelyohjeiden (ICoC) prosessiin.<sup>208</sup> Tästä katsotaan johtuvan standardin tukijoiden kuvaus PSC.1:stä liiketoiminnan harjoittamisen standardina, joka panee täytäntöön kansainvälisten menettelyohjeiden vaatimukset. Vuodesta 2013 lähtien Yhdysvaltain liittovaltion puolustukseen liittyviä hankintoja koskevat säännöt (US Defense Federal Acquisition Regulation Supplement, DFARS) ovat vaatineet, että kaikissa yksityisten turvallisuuspalveluiden hankintasopimuksissa on huomioitava standardit ANSI/ASIS PSC.1 sekä myöhemmin tulleet PSC.2, 3 ja 4. Sittenmin PSC.1-standardista on kehitetty ISO-standardi ISO 18788:2015 – Management Systems for Private Security Company Operations. Nämä johtamisen standardit pohjaavat perusluonteeltaan siihen ajatukseen, että yksityisiä yrityksiä rangaistaan parhaiten taloudellisesti silloin, kun asiakkaat valitsevat toisen yrityksen niiden sijasta, mikäli ne jättävät noudattamatta standardeja.<sup>209</sup> Markkinat siis palkitsevat yritykset, jotka panostavat kulloisiinkin laatuvaatimuksiin.

ANSI/ASIS PSC.1-standardi lepää Montreux’n asiakirjojen sekä kansainvälisten menettelyohjeiden (ICoC) normatiivisen perustan päällä.<sup>210</sup> Kirjallisuudessa on todettu, että mainitun kaltaisista johtamisen standardeista on hyötyä erityisesti, mikäli hankinnoista vastaavat hallitukset asettavat niitä tarjouskilpailuihin osallistumisen edellytykseksi. Katz & Maffai kuitenkin huomauttavat, etteivät standardit voi kokonaan korvata valtion muodollista sääntelyä. Heidän mukaansa ainoastaan sitovalla kansainvälisellä oikeudella voidaan kuroa tämänhetkiset sääntelyn aukot umpeen.<sup>211</sup>

Mainitut ANSI/ASIS -standardit koskevat kuitenkin vain yksityisiä turvallisuuspalveluita (PSC), mutta eivät sotilasalan turvapalveluita (PMC), jotka harjoittavat esimerkiksi sotilaiden kouluttamista. Niiden heikkoutena voidaan pitää myös sitä, etteivät ne ota kantaa myöskään työntekijöiden tai palveluiden standardeihin, kuten koulutukseen. Toisaalta ihmisoikeusjärjestöjen kannanottojenkaan mukaan PSC.1 ei ulota vaatimuksiaan riittävän pitkälle ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa ja niihin vastaamisessa.<sup>212</sup> Standardit katsotaan tulleen täytetyiksi, mikäli yritys voi osoittaa, että se on pannut alulle johtamisen prosesseja, jotka auttavat heitä kehittämään yrityskohtaisia taikka itse kehitettyjä standardeja.<sup>213</sup>

---

<sup>208</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 262

<sup>209</sup> Ranito 2019, 37

<sup>210</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 258

<sup>211</sup> Katz & Maffai 2015, 236

<sup>212</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 263

<sup>213</sup> Krahmann 2015, 252

PSC.2:ssa on todettu olevan olemassa kolme tapaa, joiden pohjalta ANSI/ASIS-standardit voidaan sertifioida: itsearviointi tai ilmoitusmenettely, asiakkaan arviointi taikka itsenäisen kolmannen osapuolen sertifiointi. Kirjallisuuden mukaan Yhdysvaltain hallitus suosittelisi käyttämään riippumattoman kolmannen osapuolen arviointia.<sup>214</sup> Tästä huolimatta standardia voidaan katsoa noudatettavan yhtiön täysin omatoimisenkin arvioinnin ja ilmoituksen perusteella. Tämä asettaa luonnollisesti koko standardin noudattamisen kyseenalaiseen valoon, sillä perinteikkään lauseen mukaisesti kukaan ei voi olla tuomarina omassa jutussaan. Button ja Stiernstedt ovatkin todenneet, että on tärkeää huomioda, että vaikka standardeja olisi olemassa, niitä ei välttämättä tosiasiassa noudateta, ja vaikka niitä noudatettaisiin, niillä ei välttämättä ole toivottuja vaikutuksia. Siltikin heidän mielestään standardien olemassaolo on parempi vaihtoehto kuin niiden puute.<sup>215</sup>

Yksityisiin turvallisuusalan yrityksiin saattaa vaikuttaa myös YK:n kansainväliset pieniä aseita koskevat kontrollistandardit (UN International Small Arms Control Standards, ISACS). Esimerkiksi ISACS 03.30 on otsikoitu käsittelevän kansallisia sääntöjä siviiliväestön pääsystä käsiiksi pieniin ja kevyisiin tuliaseisiin. Sen ensimmäisessä luvussa todetaankin standardin tarjoavan opastusta säännellessä, paitsi siviilien ampuma-aseiden käyttöä, myös yksityisiä turvallisuuspalveluita, jotka käyttävät toiminnassaan ampuma-aseita.<sup>216</sup> Dokumentissa viitataan myös ICoCA:n kansainvälisiin menettelyohjeisiin.

Huomionarvoista on myös tekniset standardit erilaisia turvalaitteita koskien. Semperen mukaan joidenkin tiedusteluratkaisujen sekä aikaisen varoituksen järjestelmien tehokkuus on riippuvaista sisämarkkinoiden yhteisistä standardeista. Standardien voidaan katsoa olevan tärkeässä roolissa turvalaiteteollisuudessa.<sup>217</sup>

Lisäksi on mainittava CEN-standardit (European Committee for Standardization), joiden luomisessa CoESS on ollut mukana. Vuodelta 2008 on standardi EN 15602 turvapalvelujen tarjoajille koskien alan terminologiaa. Lisäksi on julkaistu standardit EN 16082 lentokenttien ja ilmailun turvallisuuspalveluista, sekä vastaavasti EN 16747 liittyen satamien ja merenkäynnin turvapalveluihin. CoESS on tehnyt aloitteen uudesta standardista CEN TC 439, joka kattaisi kaikki olemassa olevat ja tulevat CEN-standardit koskien yksityisiä turvallisuuspalveluita. CoESS on myös mukana standardin CEN TC 447 luomisessa, joka koskisi yksityisiä ja julkisia hankintasääntöjä. Tarkoituksena tässä standardissa olisi velvoittaa hankinnoista vastaavat tahot

---

<sup>214</sup> Krahmann 2015, 253

<sup>215</sup> Button & Stiernstedt 2016, 408

<sup>216</sup> ISACS 03.30:2015(E)V1.0, 1

<sup>217</sup> Sempere 2011, 252



implementoimaan niin kutsutun parhaan vastineen periaatteen (Best Value Principle) hankintamenettelyihinsä. Monet CoESS:n jäsenjärjestöistä ovat mukana kehittämässä standardia ISO TC 292, jonka otsikkona on ”turvallisuus ja kestävyys”.

### 5.5. Muut soft law -instrumentit

Muita yksityisiin turvallisuuspalveluihin vaikuttavia pehmeän sääntelyn hankkeita ovat muun muassa YK:n ohjaavat periaatteet liiketoiminnalle ja ihmisoikeuksille (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP). DeWinter-Schmittin mukaan periaatteiden luonnostelu tapahtui YK:n erikoisedustaja John Ruggien johdon alaisuudessa, ja niitä kannatettiin ihmisoikeusneuvostossa yksimielisesti 2011. YK asettautui tukemaan valtioiden velvollisuutta suojella ihmisoikeuksia taloudellisten toimijoiden rikkomuksilta, liike-elämän vastuuta varmistaa ihmisoikeuksien toteutuminen sekä tapahtuneiden ihmisoikeusloukkausten uhrien pääsyä oikeusturvakeinojen pariin. Mainituilla seikoilla on ollut vaikutuksensa kansainvälisiin menettelyohjeisiin sekä ANSI/ASIS PSC-standardeihin.<sup>218</sup>

UNODC:n piirissä on todettu, että ohjaavia periaatteita noudattamalla yksityinen turvallisuusalan yritys, paitsi erottautuu kilpailijoistaan, niin myös pienentää ihmisoikeusrikkomusten riskiä ja kohentaa koko toimialan profiilia. Ohjaavien periaatteiden seurauksena taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on myös päivittänyt suuntaviivansa monikansallisille yhteisöille, lisäten niihin kappaleen ihmisoikeuksista.<sup>219</sup>

Jo ennen kansainvälisiä menettelyohjeita oltiin luotu niin kutsutut vapaaehtoiset periaatteet turvallisuudesta ja ihmisoikeuksista (The Voluntary Principles on Security and Human Rights). Hanke sai alkunsa Yhdysvaltain ja Yhdistyneen kuningaskunnan aloitteesta, jonka johdosta ne, ei-valtiolliset järjestöt sekä yksityiset yritykset käynnistivät keskustelun turvallisuudesta ja ihmisoikeuksista. Periaatteet ovat alun perin suunniteltu tarjoamaan ohjeita yksityisille turvallisuuspalveluille, jotka toimivat alkutuotannon, kuten kaivosteollisuuden alaisuudessa, mutta niitä on sovellettu myös muilla teollisuudenaloilla.<sup>220</sup> Tarkoituksena on ollut turvata kaivos-hankkeiden alueilla paikallisten asukkaiden ihmisoikeudet yksityisiltä ja julkisilta turvallisuusurakoitsijoilta. Kirjallisuudessa on kuitenkin todettu, että huolimatta hankkeen ylevistä tavoitteista se oli nimensä mukaisesti vapaaehtoinen, eikä allekirjoittajatahoilla ollut

<sup>218</sup> DeWinter-Schmitt 2015, 259

<sup>219</sup> UNODC 2014, 83

<sup>220</sup> <https://www.voluntaryprinciples.org/the-principles/>

aikomuksenakaan toteuttaa mitään muodollisia valvontamekanismeja periaatteiden täytäntöönpanemiseksi.<sup>221</sup> Kyseinen hanke toimii myös keskustelukanavana periaatteet allekirjoittaneille valtioille, ei-valtiollisille organisaatioille sekä yksityisille turvallisuusalan yrityksille.<sup>222</sup>

## 5.6. Toimialan edunvalvonta

Yksityisellä turvallisuusalalla merkittävimpana eurooppalaisena järjestönä näyttäytyy työnantajajärjestö Confederation of European Security Services (CoESS), joka on perustettu vuonna 1989 valvomaan jäsentahojensa etuja. Jäseniä ovat erityisesti alan eurooppalaiset kansalliset työnantajajärjestöt, joista Suomen yksityisen turva-alan työnantajapuolta edustaa Palvelualojen työnantajat PALTA ry. CoESS tuottaa toiminnassaan monenlaisia aloitteita ja kannanottoja, ja kuten EU:n aikomuksissa ulottaa palveludirektiivi koskemaan turvallisuusalaakin nähtiin, CoESS:n kannalla on myös painoarvoa. Kannanotot koskevat, paitsi ajankohtaisia aiheita liittyen esimerkiksi globaalin pandemian aikaisiin liikkumisrajoituksiin (kannanotto 13.11.2020.), niin myös pidemmän aikavälin merkittäviä kysymyksiä, kuten pimeän työn torjuntaa turvallisuusalalla. Aloitteet liittyvät muun muassa hankintapäätösten laadun kohentamiseen, kuten niin kutsuttu parhaan vastineen aloite (Best Value Initiative). Kyseisen aloitteen puitteissa on myös luotu erityinen työkalu, jolla hankinnasta vastaava taho voi tarjouspyynnön seurauksena arvioida saatuja tarjouksia painottaen joko hintaa tai laatua. Myös työturvallisuusasioiden arvioimiseen on luotu työkalu OiRA (Online interactive Risk Assessment), johon syöttämällä vaaditut tiedot työkalu tuottaa raportin yrityksen työturvallisuusriskeistä.

Vuodesta 2008 lähtien on Euroopassa järjestetty yksityistä turvallisuusalaa käsittelevä huippukokous European Security Summit. Kokouksen pohjalta on ainakin ollut tarkoituksena laatia niin kutsuttu valkoinen paperi (White Paper), jossa raportoidaan yksityisten turvallisuuspalveluiden kansallisesta tilasta ja siitä, kuinka se asemoituu Euroopan turvallisuusjärjestelmään nähden.<sup>223</sup> White Paperit eivät ole tieteellisiä tutkimuksia. Kokous on herättänyt kirjallisuuden mukaan optimismia todellisten sisämarkkinoiden (Single Market) luomisen suhteen. Security Summit tarjosi alalle lähtöpisteen yhteiskunnalliselle dialogille ja yhteisten standardien etsinnälle. Toisaalta niitä järjestetään vuosittain, mikä osaltaan patistaa turvallisuusalaa kansallisen

---

<sup>221</sup> Ranito 2019, 37

<sup>222</sup> UNODC 2014, 84

<sup>223</sup> Pashley & Cools 2012, 93

tason keskusteluun, joka puolestaan mahdollistaa dialogin kansallisen ja kansainvälisen tason välillä.<sup>224</sup>

Yhdysvaltain ytpiden työnantajajärjestö NASCO uskoo, että turvallisuusalan säänteleminen kehittää parempia standardeja ja lopulta johtaa parempiin palkkoihin ja etuihin työntekijöillä.<sup>225</sup> Santosen ja Paasonen mukaan tiukka yksityisen turvallisuusalan sääntely näyttäisi hyödyttävän eniten suurimpia toimijoita, jotka useimmiten ovat myös ylikansallisia yrityksiä.<sup>226</sup> Toisaalta juuri suuret yritykset ovat vaikuttaneet olevan monipalveluyrityksiä, jotka siis pitivät suotavana kehitystä, jossa turvallisuushenkilöstö hoitaa yhä useampaa tehtävää, jotka eivät merkitse turvallisuuden ylläpitoa.<sup>227</sup> Yhdysvalloissa tosin toimii myös muita työnantajajärjestöjä, kuten Security Industry Association. Etujärjestöjen osallistaminen päätöksentekomenettelyihin on yhtäältä tärkeää, koska nämä tuntevat alan käytännön olosuhteet ja kykenevät täten tarjoamaan kokoavaa tietoa kulloisistakin sääntelyyn liittyvistä huolenaiheista. Siltikin, kirjallisuudessa on esitetty vallan uskomisen etujärjestöille olevan tehotonta, koska ne saattavat keskittyä jäsentensä etujen vaalimiseen varsinaisen lainsäädännön parantamisen ohella taikka sijasta.<sup>228</sup>

## 6. Turvallisuusalan sääntelyä koskeva tutkimus

### 6.1. Yleistä

Kuten oikeuskäytäntöä käsitelleessä alaluvussa 3.4. nähtiin, sääntelylle on lähtökohtaisesti tarvetta jo siksi, koska oikeuskäytäntö elää pelkästään perusvapauksien toteutumisen arvioinnin varassa. Santonen ja Paasonen kuvaavat turvallisuusalaa erityislaatuiseksi, josta johtuen sitä ei ole suotavaa jättää markkinoiden varaan.<sup>229</sup> Myös Hakala on kirjallisuudessa puhunut siitä, että mikäli vartijan ammatti ei perusluonteeltaan vastaa tavallisen kansalaisen statusta, ei siihen voi olettaa riittävän tavallista kansalaista koskeva sääntelykään.<sup>230</sup> Toisaalta, edelleen Hakalan argumentaation mukaan palveluiden laadusta puhuminen on kyseenalainen asia, sillä yksityiset turvallisuuspalvelut ovat aina ensisijaisesti liiketoimintaa kilpailluilla markkinoilla. Siten

---

<sup>224</sup> Ibid, 95-96

<sup>225</sup> Hakala 2008, 38

<sup>226</sup> Santonen & Paasonen 2014, 589

<sup>227</sup> Santonen & Paasonen 2015, 244

<sup>228</sup> Stiernstedt, Button, Prenzler & Sarre 2019, 8

<sup>229</sup> Santonen & Paasonen 2014, 587

<sup>230</sup> Hakala 2008, 8

käsitettä ”laatu” käytetäänkin hänen mielestään perusteltaessa, miksi turva-alan yritysten tulisi hoitaa jotakin ei-liiketoiminnallista, jota valtiot ovat perinteisesti hoitaneet.<sup>231</sup>

Button ja Stiernstedt ovat kirjallisuudessa luokitelleet kapeiksi sellaiset sääntelykehikot, jotka huomioivat vain vartijat tai yksityisetsivät, ja leveiksi sellaiset, jotka sääntelevät myös turvasuojaajia ja turvallisuuskonsultteja. Heidän mukaansa kokonaisvaltaiset järjestelmät asettavat standardeja turva-alan yrityksille ja yksilöille liittyen yritystoiminnan harjoittamiseen ja turvallisuushenkilöstön kouluttamiseen, kun taas minimalistisissa sääntelyjärjestelmissä näitä ei ole huomioitu.<sup>232</sup> Alan kasvun ja alan merkityksen kasvun vuoksi sääntelyn tulisikin olla sekä yleistä että yksityiskohtaista. Huomioitavia asioita siten olisivat muiden muassa tietosuoja, etiikka, integriteetti ja voimankäyttö.<sup>233</sup>

Santosen tutkimuksessa pessimistisesti alan näkymiin suhtautuneet vastaajat pelkäsivät suurten monipalveluyritysten murskaavan pienemmät toimijat alleen, jonka seurauksena varsinaisten turvallisuuspalveluiden tarjoamisesta tulee irrelevantti sivuseikka kaikkien muiden tehtävien keskellä.<sup>234</sup> Tämän pelättiin romuttavan henkilöstön motivaation ja johtavan palkkojen polkemiseen sekä siihen, että ammattiyhdistykset siirtyvät toisiin tehtäviin, jolloin alasta muodostuu matalapalkka-ala, jolle on tunnusomaista lyhyet työsuhteet. Toisaalta toinen ryhmä piti monipalveluyrityksiä positiivisena ilmiönä, joka tuo turvallisuusalan yritykset lähemmäs asiakkaitaan ja täten ne kykenisivät tarjoamaan parempaa tukea näiden liiketoiminnalle. Muualla kirjallisuudessa on todettu palveluiden määrän ja luonteen vaihtelevan merkittävästi suurten ja pienten yritysten välillä.<sup>235</sup> Mielestäni ei ole rohkea oletus tehtäväksi se, että Santosen tutkimuksessa pessimistisesti alan näkymiin suhtautuneet vastaajat eivät edustaneet suurimpia ylikansallisia yhtiöitä. UNODC:n kannan mukaan, mikäli turvallisuuspalveluita halutaan pitää arvostettuina palveluina, joka vetää puoleensa kyvykkäitä työntekijöitä, alan muodostumista matalapalkka-alaksi ei voida hyväksyä. Organisaation piiristä suositellaankin minimipalkkoista sääntelemistä sekä rajan asettamista maksimityöajalle, sillä ylipitkät työvuorot saattavat välillisesti vaikuttaa turvallisuuteen.<sup>236</sup>

Keinänen ja Paasonen toteavat, että yleisen edun teorian mukaan julkisen vallan sääntely perustuu markkinahäiriöiden poistamiseen. Toisaalta sääntelyä ei ole aina voitu perustella

---

<sup>231</sup> Ibid, 41

<sup>232</sup> Button & Stiernstedt 2016, 401

<sup>233</sup> Ibid, 408

<sup>234</sup> Santonen & Paasonen 2015, 245

<sup>235</sup> Pashley & Cools 2012, 99

<sup>236</sup> UNODC 2014, 46

yleisellä edulla, vaan lähinnä tiettyjen intressiryhmien eduilla.<sup>237</sup> Intressiryhmistä voi myös tulla niin vahvoja ja erikoistuneita, että ilmiö ruokkii itse itseään.<sup>238</sup> Edelleen Keinäsen mukaan erityisesti kolme tekijää vaikuttavat siihen, millainen painoarvo toimijan antamilla kannanotoilla on säädösvalmistelussa. Ensinnäkin valmistelun institutionaalinen rakenne ja toiminta merkitsevät. Yksittäisen vahvan tahon vaikutusvaltaa taas kaventaa valmistelun avoimuus. Toiseksi, toimijan resurssit näyttelevät luonnollisesti suurta roolia tämän vaikutuspyrkimyksissä, sillä vakavasti otettavat kannanotot vaativat huomattavaa asiantuntemusta. Kolmanneksi vaikuttaa muiden toimijoiden kiinnostus käsillä olevaan asiaan.<sup>239</sup> Tämä edesauttaa sen toteamista, mitä ”koko ala” asiasta ajattelee.

Krahmann on tutkinut asiakkaiden käyttäytymisen vaikutusta alan laadun taikka standardien kohentamiseen. Hänen mukaansa kaksi tekijää jouduttavat toimialan itsesääntelyä, joista ensimmäinen on markkinoiden suhtautumistapa. Mikäli yritys pelkää menettävänsä asiakkaita näiden tyytymättömyyden vuoksi, syntyy insentiivi muovata palvelujen tasoa taikka luonnetta toisenlaisiksi. Toinen tekijä on ”shadow of hierarchy”, jolla viitataan sääntelyhierarkiaan, ja tarkemmin ottaen siihen, että toiminnanharjoittajat haluavat välttää muodollista sääntelyä.<sup>240</sup> Valtiot tai ylikansalliset viralliset instanssit lähes aina neuvottelevat toimialojen kanssa sillä uhalla, että mikäli ala ei edistä itsesääntelyään, virallinen taho asettaa virallista sääntelyä.<sup>241</sup> Mikäli tätä hierarkian varjoa ei ole, eli jos valtio on haluton sääntelemään alaa, keskeisimmäksi tekijäksi tulee nimenomaan kuluttajien valinnat.<sup>242</sup> Krahmann kuitenkin huomauttaa, että on olemassa tilanteita, joissa kuluttajalle muodostuu tosiasiallinen riippuvuussuhde yhtiöön, eikä sillä tällöin ole varsinaista vaikutusmahdollisuutta.<sup>243</sup> Näin voi olla, mikäli asiakkaana on julkishallinto, joka esimerkiksi kansainvälisissä tehtävissään on jo vuosia nojannut tiettyyn yhtiöön, josta on tätä kautta kasvanut erittäin suurikokoinen. Tällöin kilpailijoita voi olla vähän tai ei lainkaan, sillä yhtiölle kerääntynyt kalusto ja asiantuntemus saattavat olla niin pitkälle erikoistuneita, ettei esimerkiksi valtio kykenisi niitä omien tehtäviensä lisäksi itse hoitamaan.

Hakala tarjoaa oman näkemyksensä sääntelyn taustoihin. Hänen nähdäkseen syy sääntelyyn ei ole markkinoiden epäonnistuminen tai sosiaalinen oikeudenmukaisuus, vaan valtion epäonnistuminen luvatus turvallisuustason tarjoamisessa kansalaisilleen.<sup>244</sup> Kuten Krahmann on

---

<sup>237</sup> Keinänen & Paasonen 2015, 6

<sup>238</sup> Den Hertog 2010, 35

<sup>239</sup> Keinänen & Paasonen 2015, 6

<sup>240</sup> Krahmann 2016, 33

<sup>241</sup> Börzel & Risse 2010, 117

<sup>242</sup> Krahmann 2016, 35

<sup>243</sup> Ibid, 48

<sup>244</sup> Hakala 2008, 43

todennut, markkinavoimat tahtovat usein välttää virallista sääntelyä. Van Steden kuitenkin toteaa, että itsesääntelykin, ollakseen tehokasta, vaatii ulkopuolista valvontaa. Markkinamekanismi ei kasvavalla toimialalla kykene vastaamaan valvonnan tarpeeseen.<sup>245</sup> Myös den Hertogin mukaan voidaan teoreettisessa viitekehyksessä osoittaa, että markkinamekanismi on tietyissä olosuhteissa optimaalisin tapa resurssien allokaatiolle. Koska tutkimuksessa esitetyt tietyt olosuhteet eivät käytännössä useinkaan toteudu, allokaatio ei ole yleensä optimaalisinta pelkän markkinamekanismin varassa, ja tätä voikin pitää alkupisteenä ”tehtävälle” optimaalisemman tavan etsimiseksi.<sup>246</sup> Hakalan listauksessa yleisimmissä syissä turvallisuusalan sääntelemiselle korostuu yleinen etu. Ensinnäkin, yleisesti ottaen on yhteiskunnallisesti tarpeen kontrolloida liiketoimintaa, joka asteittain on ottamassa haltuun yleisen turvallisuuden tehtäviä, ja jolla on yleisen turvallisuuden valvomiseksi viime kädessä voimakeinoin oikeus tehtävänsä suorittaa. Toiseksi, koska turvapalvelut ovat eräänlaisessa luottamusasemassa eri tahojen turvallisuudesta vastatessaan, tarvitaan alan rehellisyyden ja luotettavuuden varmistamiseksi joitakin lainsäädännöllisiä instrumentteja. Kolmanneksi syyksi sääntelylle mainitaan, että se edesauttaa yleistä lakien noudattamista ja antaa minimi-vaatimukset palveluiden laadulle. Hän kuitenkin toteaa, että kysymystä ”miksi säännellä?” voidaan pitää akateemisena siksi, koska suuri osa valtioista on sen katsonut tarpeelliseksi ilman suurempaa analyysia.<sup>247</sup>

Kirjallisuudessa on käsitelty yksityisten turvallisuuspalveluiden kuluttajansuojaan liittyvää aspektia. Born on käsitellyt kysymystä siitä, tulisiko kuluttajina pitää vain palveluista maksavia asiakkaita (kapea lähestymistapa), vaiko myös muita, jotka tosiasiallisesti nauttivat tarjottuja turvapalveluita (leveä lähestymistapa).<sup>248</sup> Mikäli lainsäätäjä pitää tavoiteltavana yksityisten turvallisuuspalveluiden osallistumista koko yhteiskunnan turvallisuustason kohentamiseen, voidaan leveää lähestymistapaa pitää suositeltavana. Kirjoittavat argumentoivat, että tämä olisi omiaan myös vähentämään ”syrjintää” niitä kohtaan, joilla ei palveluista ole varaa maksaa itse.

## 6.2. Puutteellisen sääntelyn riskit

Yksityisten turvallisuuspalveluiden erityislaatuisen luonteen vuoksi niiden sääntelyyn tai sen puutteeseen voidaan katsoa liittyvän monia riskejä. Jaottelen riskit talouteen ja turvallisuuteen kohdistuviksi. Jotkut valtiot ovat pyrkineet kohentamaan yksityisen turvallisuusalan

<sup>245</sup> Van Steden & Sarre 2007, 233

<sup>246</sup> den Hertog 2010, 7

<sup>247</sup> Hakala 2008, 12

<sup>248</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 14

standardeja kansallisesta sääntelystä käsin, mutta tällainen toiminta sisämarkkinoilla voi herkästi johtaa siihen, että uusia vaatimuksia pidetään perustamissopimusten vastaisina. Sääntelytilannetta voikin luonnehtia eräällä lailla jämähtäneeksi, koska pakottavaa sääntelyä on vaikeaa kansallisesti saada kehitettyä niin, että unioninormeja ei loukattaisi, ja toisaalta harmonisoitua unionitason sääntelyäkään ei ole ainakaan toistaiseksi ponnekkaasti tavoiteltu.

Joissakin valtioissa on nähty muodostuvan kilpailutilanteita, kun järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on uskottu samalla alueella sekä poliisille että yksityisille turvallisuuspalveluille. Tällöin, erityisesti, mikäli poliisi toimii myös yksityisten turvallisuuspalveluiden lupa- tai valvontaviranomaisena, on intressiristiriitojen syntymisen uhka ilmeinen.<sup>249</sup> Tämä voi kanavoitua turvallisuusongelmiksi, mikäli jotkut tehtävien osa-alueet jäävät vaillinaiselle huomiolle. Lisäksi Born mainitsee uhan sääntelemättömässä tilanteessa, missä suuri määrä entisiä poliiseja taikka sotilashenkilöstöä toimii yksityisten turvallisuuspalveluiden palkkalistoilla. Tällöin voi syntyä ei-toivottuja ilmiöitä esimerkiksi palvelusten muodossa, joka voi vaarantaa viranomaisten luotettavuuden. UNODC:n mukaan jotkut osavaltiot Australiassa ja Yhdysvalloissa ovat uskoneet yksityisten turvallisuuspalveluiden sääntelyn poliisin harteille. Tämä voi toimia, mikäli poliisissa on myönteisyttä yksityistä turva-alaa kohtaan. Jos taas poliisin asennoituminen on vihamielinen, voi tällainen järjestely johtaa rajoittavaan sääntelyyn ja estää yksityisen turvallisuusalan kasvamisen täyteen potentiaaliinsa.<sup>250</sup>

Born katsoo yritysten vastuullisuuden riippuvan riittävän tehokkaasta sääntelystä; jos yksityinen turva-ala on poliisin kilpailija, saattaa intressiristiriitoja herkästi ilmetä.<sup>251</sup> Poliisi sekä ennaltaehkäisee rikoksia että valvoo ja tutkii niitä jälkikäteen. Yksityiset turvallisuuspalvelut jo perusluonteensa puolesta kilpailee poliisin kanssa rikosten ennaltaehkäisemisessä, mutta ovat haluttomia jälkikäteiseen valvontaan.<sup>252</sup> Toisaalta, kuten Claassen argumentoi, yksityisillä turvallisuuspalveluilla on asiakkaan määrittämä mandaatti, joka ei suoranaisesti tarkoita lainvalvontaa, vaan asiakkaalle ei-toivottujen tapahtumien estämistä.<sup>253</sup> Yksityisen sektorin palvelut ovat myös käytettävissä ”tarvittaessa”, kun taas valtiollisten palveluiden järjestäminen tapaa vaatia valtiolta erityisiä toimia niiden järjestämiseksi.<sup>254</sup> Siltikin, mikäli yksityiset turvallisuuspalvelut hoitavat enenevissä määrin poliisille kuuluvia tehtäviä, riskinä on, että poliisi kiinnittää

---

<sup>249</sup> Ibid, 20

<sup>250</sup> UNODC 2014, 24

<sup>251</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 21

<sup>252</sup> Claassen 2011, 136

<sup>253</sup> Ibid, 135

<sup>254</sup> Lachow 2016, 2

näihin tehtäväalueisiin entistä vähemmän huomiota.<sup>255</sup> Tällöin valtion sisäisen turvallisuuden painopiste todella olisi omiaan siirtymään turvallisuuden takaamiseksi heille, joilla on varaa siitä maksaa. Button ja Stiernstedt ovat huomauttaneet, että Euroopan unioni taistelee monin eri keinoin sosiaalista eriarvoisuutta vastaan. Asianmukaisesti alaa säännellessä positiiviset yhteiskunnalliset vaikutukset eivät kuitenkaan jäisi pelkkien sosiaalisten ”monttujen” tasoittamiseen, vaan ne yltäisivät myös unionin kansalaisten turvallisuustason tosiasialliseen parantamiseen. Kansallisissa lainsäädännöissä on heidän mukaansa aukkoja, ja mikä tahansa erehdys yhdenmukaistavan unionisäätelyn implementoimisessa voisi vaarantaa EU:n kansalaisten turvallisuuden.<sup>256</sup>

Yhdysvaltain viitekehyksessä on arvioitu, että yksityisen sektorin toimijat, jotka osallistuvat offensiivisiin kyberoperaatioihin, ovat suurelta osin puolustusministeriön varmentamia palveluntarjoajia, jotka työskentelevät puolustusministeriön kanssa läheisesti useissa eri toiminnoissa.<sup>257</sup> Näiden palveluntarjoajien valvonta voi olla kuitenkin hankalaa; erityisesti, mikäli niiden toimintaa ohjaavat ainoastaan taloudelliset vaikuttimet. Yksityisiin yrityksiin ei luonnollisesti kohdistu myöskään demokraattista valvontaa. Niiden toimia saattaa olla helpompaa peitellä, kuin julkisen sektorin instanssien, joille on useimmiten rakennettu jonkinlaisia valvontamekanismeja jo niitä perustettaessa. Tällöin myös median on vaikeampi raportoida mahdollisista väärinkäytöksistä.<sup>258</sup> Oikeudellista (ja suorastaan poikkitieteellistä) keskustelua tarvitaan uudenlaisen ongelman edessä: miten suhtautua yhtiöön, joka myy kyberhyökkäyksiin rinnastettavia palveluita vieraan valtion hallitukselle?<sup>259</sup> Tällöinhän jopa valtion ulkoisen turvallisuuden voidaan katsoa olevan vaarannettuna, ja on aiheellista kysyä, sovellettaisiinko ääritapauksessa Suomessa tällaisessa tilanteessa rikoslain (39/1889) 12 luvun 3 §:n maanpetosta tarkoittavaa tunnusmerkistöä? Yritysten sääntelystä on siis ensiarvoisen tärkeää keskustella, mutta Lachow’n mukaan ilmiöön puuttumisella viennin säännösten välityksin on todettu olevan enemmän haittavaikutuksia asianmukaisesti toimiviin yrityksiin kuin myönteisiä vaikutuksia epäasiallisesti toimiviin.<sup>260</sup>

Semperen mukaan sellaiset yritykset ja organisaatiot, jotka omistavat taikka hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria, vaativat lainsäätäjältä erikoishuomiota. Huolimatta siitä, että nämä tahot investoivat turvallisuuteen muita tahoja enemmän, niiden hallinnoiman

---

<sup>255</sup> UNODC 2014, 80

<sup>256</sup> Button & Stiernstedt 2016, 410

<sup>257</sup> Lachow 2016, 10

<sup>258</sup> Pattison 2020, 242

<sup>259</sup> Lachow 2016, 16

<sup>260</sup> Ibid, 16-17



infrastruktuurin kohdatessa häiriötilanteita myös koko yhteiskunnalle aiheutuvat haitat ovat tavallisia suurempia. Joissakin oloissa, erityisesti taloudellisten vaikuttimien ohjaamana, saattaa toiminnan tehostaminen johtaa turvallisuuskustannusten minimointiin. Tämän johdosta saattaa erikoislainsäädäntö olla tarpeen.<sup>261</sup> Komission tiedonantoa elintärkeiden tietoinfrastruktuurien suojaamisesta (COM(2009)149) voidaan pitää askelena eteenpäin, mutta edelleenkin ei ole voimassa EU:n laajuista sääntelyä kriittisten infrastruktuurien suojelemisesta.<sup>262</sup>

Claassen on tutkinut valtion sisäisen turvallisuuden järjestämisvastuuta. Hänen argumentointinsa mukaan turvallisuuden uskomisen ainoastaan markkinoiden varaan tapaa aiheuttaa oikeuttamatonta väkivallan kasvua sekä suojelurahan kiristämisen muodossa että sopimusten muodossa rikosten tekemisestä yksityisten turvallisuuspalveluiden kysynnän kasvattamiseksi.<sup>263</sup> Yksinomaan markkinoiden varassa suojelu suojelijaa vastaan puuttuu. Toisaalta, mikäli sekä preventiiviset että repressiiviset rikoksentorjuntakeinot uskotaan vain valtion käsiin, kirjoittaja toteaa pysyvien totalitaaristen tunkeutumisten ihmisten päivittäiseen elämään olevan väistämättömiä.<sup>264</sup> Tällöin valtion on tällöin oltava sisäisesti riittävän tehokas sen huolehtimisessa, että poliisilla on riittävät resurssit, ja, ettei poliisi suosi mitään ryhmää. Sen on myös oltava ulkoisesti pakottava siten, että se kieltää alemman tason yhteisöiltä omien turvajärjestelyjen tekemisen, jota voidaan pitää nykyaikaisiin länsimaisiin oikeusjärjestyksiin täysin sopimattomana.<sup>265</sup> Siten, vaikka yksityisen sektorin onkin Claassenin argumentaatioissa olennaisen tärkeää sallia osallistuminen turvallisuuspalvelujen tarjoamiseen, olisi näiden palveluiden täytettävä kuitenkin ainakin kolme ehtoa. Ensinnäkin markkinoita tulisi säännellä, jotta esimerkiksi ihmisten turvattomuuden tunteen lietsomista voitaisiin hillitä. Toiseksi, yksityisten turvallisuuspalveluiden tulisi toimia viranomaisten kanssa yhteistyössä, vaikka se ei olisikaan niiden taloudellisissa intresseissä. Kolmanneksi, sektoreita tulisi pitää tasapainossa, jotta ylikorostumisen edellä kuvatuilta riskeiltä voitaisiin välttyä. Vaarana on muun muassa se, että esimerkiksi aidatuilla asuinalueilla elävien ihmisten halukkuus turvallisuuden perustason rahoittamiseen vähenee.<sup>266</sup> Sempere on huomauttanut, että vaikka turvallisuuskustannukset voivatkin olla maksajilleen taakka, asian kääntöpuolena ovat turva-alan työpaikat, tuotot osakkeenomistajille sekä innovaatiot, jotka voivat vaikuttaa muihinkin sektoreihin.<sup>267</sup> Myös Loader ja White

---

<sup>261</sup> Sempere 2011, 258

<sup>262</sup> Ecorys 2011, 34

<sup>263</sup> Claassen 2011, 130

<sup>264</sup> Ibid, 137

<sup>265</sup> Ibid, 140

<sup>266</sup> Ibid, 141-142

<sup>267</sup> Sempere 2011, 246

ovat todenneet, että turvallisuuspalveluiden muotoutuminen kulloisiinkin tarpeisiin sopiviksi ”mittatilauspalveluiksi” vähentää luottamusta ja solidaarisuutta, joita tarvitaan kaikkien kansalaisten yhdenvertaisen suojelun varmistamiseksi. Tästä syystä, he argumentoivat, globaalit markkinat turvapalveluille ja -teknologioille ovat jännityksessä turvallisuudesta annetun demokraattisen lupauksen kanssa. Juuri demokratia liittyy kaikki kansalaiset keskusteluun myös yksityisen sektorin tuottamista turvallisuuspalveluista.<sup>268</sup>

Mikäli omavartiointi jätetään sääntelyn ulkopuolelle, kuten Suomessa ja monessa muussa Euroopan maassa on tehty, mahdollistaa se kokonaan lupamääräysten kiertämisen. Koska lupamääräykset eivät päde, valtio ei kykene täysin kontrolloimaan sitä, ketkä alalle pääsevät, ja millaisilla taustoilla. Tällaisessa menettelyssä riskit ovat moninaiset. Jo alan luonteesta johtuu liioitellun voimankäytön riski, ja erityisen korostuneena sitä voidaan pitää henkilöillä, joiden taustaa ei ole tarkastettu.<sup>269</sup> Ääritilanteessahan kyseessä voi olla henkilö, jota on jo kertaalleen kielletty toimimasta turvallisuusalalla epäasiallisen käyttäytymisen vuoksi, mutta jonka kielto ei tule kenenkään tietoon, koska lupamenettelyä ei omavartioinnissa ole. Hallituksen esityksessä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista todetaan, ettei omavartiointia suorittavien henkilöiden määrästä ole tarkkoja tietoja, mutta näitä henkilöitä toimii silti ”jonkin verran” esimerkiksi teollisuusyritysten palveluksessa.<sup>270</sup> Vaikka määrä ei olisikaan suuri, nähdäkseni kyseessä on silti merkittävä periaatteellinen puute suomalaisessa lainsäädännössä, koska voidaan kysyä vertauskuvallisesti, mitä hyötyä on kestävästä portista, jos aitaa ei ole laisinkaan? Myös Button ja Stiernstedt ovat todenneet, että omavartiointi kuuluu yksityisten turvallisuuspalveluiden ytimeen, ja sen tulisi olla säänneltyä.<sup>271</sup>

### 6.3. Sääntelyn suuntaviivoja kirjallisuudessa

Loader ja White ovat luonnostelleet vastausta kysymykseen siitä, millainen optimaalisen yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön tulisi olla. Tätä varten he luokittelivat kirjallisuudessa tunnettuja näkökantoja kahteen ryhmään – puhdistava ja yhteisöllistävä malli – joiden pohjalta he loivat keskusteluun oman kolmannen ryhmänsä, sivistävän mallin. Heidän argumentoinnissaan Button nähdään uusklassisen talousnäkökulman edustajana, joka kannattaa puhdistavaa mallia.<sup>272</sup> Puhdistavassa mallissa pyritään lähinnä poistamaan markkinoilta

<sup>268</sup> Loader & White 2015, 2

<sup>269</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 23

<sup>270</sup> HE 22/2014 vp, 4

<sup>271</sup> Button & Stiernstedt 2016, 407

<sup>272</sup> Loader & White 2017, 173

poikkeavasti käyttäytyvät myyjät, jolloin ala palvelisi paremmin yleistä etua. Myös Hakala on huomioinut nämä villisti toimivat yhtiöt (cowboy companies).<sup>273</sup> Ongelmia syntyy, kun hyvä käytös markkinoilla päättyy. Loader ja White toteavat myös Buttonin huomioineen niin kutsutut kaunahankinnat (grudge purchasing), joista hyvänä esimerkkinä toimii vakuutusehdot, jotka monasti edellyttävät asiakkaaltaan vartiointipalvelun käyttämistä. Tämä synnyttää ketjureaktion: kun asiakkaat eivät ole varsinaisen kiinnostuneita turvallisuuspalveluiden hankkimisesta, niitä todennäköisesti ostetaan halvimmallalla, joka toisaalta luo myös palveluntarjoajille insentivin tarjota yhä enemmän halpoja palveluita. Kritiikin kärkenä voitaneen pitää sitä, että puhdistavassa mallissa demokratiaa pidetään oletusarvoisena taustana, jota vasten sääntely näyttäytyy, ei siis varsinaisena sääntelyn elementtinä. Hakala on todennut, että yksityisten turvallisuuspalveluiden ydin, eli julkisen vallan siirtyminen turvapalveluille ja ihmisoikeuksien suojeleminen, vaikuttaisi olevan erikoistapaus, johon olemassa olevat teoreettiset mallit eivät ole soveltuneet hyvin. Hänen mukaansa jotkut akateemiset kirjoittajat ovatkin ”vieraantuneet tosielämästä”.<sup>274</sup>

Yhteisöllistävä malli vastaa monilta osin puhdistavaa mallia, mutta painottaa demokraattisia periaatteita ja huomioi ostajat sääntelykohteina. Keskeiseksi muodostuu termi ”nodal governance”, jolla tarkoitetaan ajatusta siitä, ettei valtio sotien jälkeisen yksityisten turvallisuuspalveluiden kasvun myötä hallitse turvallisuusalan kenttää samoin, kuin ennen; ohjaamisesta vastaa nykyisin niin julkinen, yksityinen kuin kolmaskin sektori. Nämä ”nodet” eli solmukohdat ovat alueita, joihin turvallisuusalan toimintoja on koottu tiettyjen instituutioiden, käytäntöjen, ajattelutapojen ja resurssien ympärille.<sup>275</sup> Arkisena esimerkkinä on kauppakeskus. Mallissa siten sääntelyä tuotaisiin lähemmäs sääntelykohdetta.

Kumpikaan malleista ei ota kuitenkaan kantaa siihen, että esimerkiksi aidattujen alueiden asukkaat nauttivat korkeammasta turvallisuustasosta kuin köyhien alueiden asukkaat. Myös Born on huomauttanut, että koska yksityiset turvallisuuspalvelut tavoittelevat voittoa, ne luonnollisesti syrjivät niitä, joilla ei niiden palveluista ole varaa maksaa. Turvallisuushenkilöstö saattaa myös mielivaltaisemmin syrjiä heitä, jotka eivät heidän mielestään ansaitse suojelua.<sup>276</sup> Toisaalta, Claassen huomauttaa, että mikäli turvallisuuspalvelut olisivat täysin vapaasti ja ilmaiseksi kaikkien saatavilla, saattaa syntyä ruuhkia ja palveluiden ylikuluttamista. Palveluiden säännöstely vaatii poliisilta huolenpitoa siitä, ettei joitakin ryhmiä suosita toisten

---

<sup>273</sup> Hakala 2008, 39

<sup>274</sup> Ibid, 43

<sup>275</sup> Loader & White 2017, 175

<sup>276</sup> Born, Caparini & Cole 2007, 11

kustannuksella.<sup>277</sup> Loader ja White ehdottavatkin perustettavaksi erityisiä komiteoita (public regulator), jotka vastaisivat alan piirissä käytävän keskustelun ohjaamisesta sisällyttävään ja sosiaalisen solidaarisuuden suuntaan. Näiden periaatteiden täytäntöönpaneminen käytännössä tulisi delegoida alaspäin julkisille ja yksityisille tahoille, ja täytäntöönpanon epäonnistuesssa voisivat nämä komiteat antaa sitovia määräyksiä.<sup>278</sup> Claassenin mukaan valtio voi parhaimmillaan tarjota minimitason turvallisuutta, joka ei kuitenkaan tarkoita, että taso olisi minimalistinen. Ei-valtiolliset toimijat näyttäisivät kuitenkin aina haluavan tarjota lisäpalveluita.<sup>279</sup>

Stiernstedtin ym. mukaan Loader ja White eivät tavoita kritisoimiensa mallien kokonaisvaltaisuutta.<sup>280</sup> Heidän luonnehdintaansa puhdistavasta mallista kutsuttiin Buttonin edellä määrittelmällä tavalla minimalistiseksi.<sup>281</sup> Toisaalta Stiernstedt ym. toteavat, että moniin onnistuneisiin projekteihin liittyen rikostentorjuntaan sisältyy arviointikomitea, joka koostuu Loaderin ja Whiten peräänkuuluttamalla tavalla useista tahoista.<sup>282</sup> Edelleen heidän mukaansa koska mikään toimenpide ei yksin riitä, on tähdättävä kokonaisvaltaiseen sääntelymalliin, jollaiseksi he ehdottavat niin sanottua kolmen pilarin mallia. Sääntelypilari (regulatory pillar) tarkoittaisi sitä, ettei sääntely saisi koskea vain huonojen toimijoiden karsintaa, vaan sen tulisi sisältää myös standardien kohentamista.<sup>283</sup> Jakelupilarin (distributive pillar) mukaan resursseja tulisi voida kohdentaa alueille, joilla ei ole varaa maksaa turvallisuustasonsa kohentamisesta. Vastuupilari (responsibility pillar) merkitsisi eritoten viranomaisten avustamista hätätilanteissa.<sup>284</sup> Tällä tarkoitettaneen erillistä lakiin kirjattua velvollisuutta yksityisille turvallisuuspalveluille osallistua hätätilanteiden aikana pelastustoimiin ja muuhun senlaatuiseen.

Maininnan arvoista on, että joissakin valtioissa tällaisista velvollisuuksista on jo säännelty, siinä, missä Suomessa on toteutettu poliisilain (872/2011) 9:3 §:n mukaisesti lähinnä yleinen avustamisvelvollisuus yksittäistapauksessa tilanteen ja viranomaisen niin vaatiessa. Suomessa tosin on LYTP:n 8 luvussa säädetty turvallisuusalan neuvottelukunnasta, joka on 99 §:n mukaan neuvoa-antavana elimenä poliisihallituksen apuna. Edelleen 100 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu muun muassa (1) edistää viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välistä yhteistyötä sekä (3) seurata ja edistää turvallisuusalan kansainvälistä yhteistyötä. UNODC on arvioinut, että neuvottelukunnan sisältäessä edustajia, paitsi keskeisiltä

---

<sup>277</sup> Claassen 2011, 139

<sup>278</sup> Loader & White 2017, 179

<sup>279</sup> Claassen 2011, 141

<sup>280</sup> Stiernstedt, Button, Prenzler & Sarre 2019, 2

<sup>281</sup> Ibid, 3

<sup>282</sup> Ibid, 7

<sup>283</sup> Ibid, 11

<sup>284</sup> Ibid, 12

hallinnonaloilta, niin myös turvallisuusalan työnantajista kuin työntekijöistäkin sekä kuluttajista ja elinkeinoelämästä, sillä on kyky positiivisesti vaikuttaa muodolliseen sääntelijään, koska mielivaltaisesti rajoittavilta kannanotoilta voidaan välttyä.<sup>285</sup>

Pashley ja Cools ovat puolestaan artikkelissaan hahmotelleet omaa malliansa, eurooppalaista yksityisen turvallisuuden mallia (the European Private Security Model). Heidän mukaansa yksityiset turvallisuuspalvelut Euroopassa kaipaavat kriminologista tarkastelua, nykymuotoinen suuntaviivojen puute herättää heissä huolta.<sup>286</sup> Tiukan sääntelyn järjestelmää tavataan pitää etuna, sillä se kykenee kohentamaan palvelujen laatutasoa. Tästä huolimatta, kuten edellä on todettu, tiukan sääntelyn mallit saattavat myös olla esteinä harmonisoinnille. Kirjoittajat toteavatkin, että adekvaattisen harmonisoinnin tasoa etsittäessä tulisi keskittyä erityisesti kolmen ulottuvuuden kriittiseen arviointiin. Ensinnäkin, markkinahäiriöiden torjumista pidetään ensiarvoisen tärkeänä. Ne käsittävät esimerkiksi epäluotettavat palveluntarjoajat ja epäreilun hintojen poljennan. Monissa tiukankaan sääntelyn valtioissa lainsäädäntö ei juuri jätä tilaa yritysten standardien kohentamiselle. Kirjoittajat esittävätkin erillisten eurooppalaisten laatustandardien (European Quality Standards) käyttöönottoa, jotka olisivat kohdistettu itsesääntelyn prosessiin. Ne voisivat auttaa toimialaa ennakoimaan itse markkinahäiriöiden ilmenemistä, ja ultimately vahvistaisivat koko sektorin luotettavuutta Euroopan alueella. Toisena huomiota vaativana ulottuvuutena mainitaan EU:n tasoisten minimisuuntaviivojen luominen, joka puolestaan kohdistuisi lainsäädäntöihin. Tällaisten johdosta voitaisiin saavuttaa unionin laajuista minimisääntelyä, joka tasoittaisi eroja kirjoittajien tarkoittamien lievän, keskiverron ja tiukan sääntelyn valtioiden välillä. Kuitenkin Buttonin ja Stiernstedtin mukaan on tärkeää huomata, ettei pelkkä sääntelyn suunnitteleminen riitä. Vaikka minimisääntelyä hänen mukaansa epäilemättä tarvitaankin, on huomiota kiinnitettävä myös lainsäädännön implementoimiseen. Tärkeää olisi siten huomioida muun muassa sääntelytaso sekä se, toteutetaanko uudistukset kokonaisuudistuksena vai muovaamalla olemassa olevaa sääntelyä.<sup>287</sup> Heidän mukaansa kansallisten lainsäädäntöjen tasot vaikeuttavat sisämarkkinoiden toimintaa.<sup>288</sup> Koska oikeudellinen viitekehys ei aina pysy ympäristön kehityksen tasalla, Pashley ja Cools ehdottavat myös EU-tason keskusviranomaisen perustamista. Kolmantena tarkasteltavana kohtana on eurooppalaisten tai kansainvälisten julkisen ja yksityisen välisten yhteistyöstrategioiden uudistaminen. Pohjoismaiden on todettu kohtaavan hankaluuksia yhteistyön saralla, kun joissakin muissa jäsenvaltioissa yhteistyöstä on

---

<sup>285</sup> UNODC 2014, 25

<sup>286</sup> Pashley & Cools 2012, 105

<sup>287</sup> Button & Stiernstedt 2016, 408

<sup>288</sup> Ibid, 410

säädetty laissa, ja joissakin sovelletaan ad hoc -järjestelyjä taikka tarpeen tullen tapauskohtaista yhteistyötä. Kirjoittajat myös kysyvät: jos sisämarkkinoille luodaan yhteistyön sääntelyä, vaikuttaako se olemassaolevaan organisaatioiden väliseen yhteistyöhön?<sup>289</sup> Myös UNODC:n mukaan, vaikka epämuodollista tietojenvaihtoa yksityisiltä turvallisuuspalveluilta viranomaisille tapahtuukin, olisi siitä hyvä säätää lailla.<sup>290</sup>

Krahmann ja Abzhaparova ehdottaneet yksityisten turvallisuuspalveluiden huomioimista palveludirektiivissä. Etuna tässä olisi eritoten hallinnollisten kulujen väheneminen yrityksissä, jotka harjoittavat jäsenvaltioiden rajat ylittävää liiketoimintaa. Kuitenkin, kirjoittajat huomauttavat, harmonisoinnin aste ja standardien taso olisivat kriittisessä roolissa siinä, tulisivatko yksityiset turvallisuuspalvelut tosiasiallisesti läpinäkyvyyden, valvonnan ja kontrollin piiriin.<sup>291</sup> Toisena vartenotettavana vaihtoehtona he pitävät Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan laatimista (Council Common Position), jossa vaadittaisiin kansallista rekisteröintiä ja lisensointia yksityisille turvallisuuspalveluille.<sup>292</sup> Vaikka useimmilla jäsenvaltioilla jonkinlainen järjestelmä mainituille toimintoille onkin, saataisiin tällä kaikki jäsenvaltiot sääntelyn piiriin ja säännöt saataisiin ulottumaan myös yksityisiin sotilasalan turvapalveluihin (PMC). Etuna tässä lähestymistavassa olisi läpinäkyvyyden lisääntyminen ja se, että jäsenvaltioiden hallitukset saisivat käyttöönsä keskitetysti perustiedot alan yrityksistä.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista käydään monenlaista keskustelua monista eri näkökulmista. Asiaan vaikuttanevat ainakin, paitsi tehty tutkimus ja empiiriset havainnot, niin myös kulloinenkin sääntelykulttuuri, keskustelijan asema ja taustat sekä henkilökohtaiset mieltymykset. Jotkut painottavat turvallisuustason yhdenmukaistamista, kun taas toiset näkevät, ettei ihmisten mahdollinen halu lisäturvallisuuteen välttämättä korreloi varsinaisen tarpeen kanssa.<sup>293</sup> Painotuseroja löytyy myös siinä, minkä verran valtioiden tulisi luottaa markkinaehtoiseen sopimusten solmimiseen. Jotkut pitävät syitä sääntelylle pysyvinä, ja todellinen ongelma on se, kuinka taata niiden ottaminen huomioon uusien turvallisuustuotteiden ja -palveluiden tullessa nopealla tahdilla markkinoille.<sup>294</sup>

Pintaraapaisu alaa koskevista debateista osoittaa, että asiaa pidetään tärkeänä. Virallisetkin tahot ovat sen noteeranneet; esimerkiksi EU:n komissio tiedonannossaan työntekijöiden vapaan

---

<sup>289</sup> Pashley & Cools 2012, 106

<sup>290</sup> UNODC 2014, 43

<sup>291</sup> Krahmann & Abzhaparova 2010, 20

<sup>292</sup> Ibid, 21

<sup>293</sup> Stiernstedt, Button, Prenzler & Sarre 2019, 10

<sup>294</sup> Hakala 2008, 45

liikkuvuuden harjoittamista koskevista suuntaviivoista covid-19-epidemian aikana (2020/C 102 I/03) on listannut vartijat kriittisten ammattien joukkoon. Myös Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan 4. heinäkuuta 2017 yksityisistä turvallisuusalan yrityksistä (2016/2238(INI)) korostanut yksityisen turva-alan merkitystä ja suosittanut komissiota laatimaan alaa koskevan vihreän kirjan, jonka puitteissa kuultaisiin sidosryhmiä laaja-alaisesti, ja jolla tavoiteltaisiin EU:n sääntelymallin kehittämistä poistamaan jäsenvaltioiden väliset oikeudelliset erot.

## 7. Johtopäätökset

Etsittäessä vastausta tutkimuskysymykseen, eli kysymykseen siitä, onko Euroopan unionin alueella korostunutta tarvetta turvallisuusalan minimisääntelylle, ja jos on, niin millaiselle, on ensin saatava vastaus asettamaani apukysymykseen, eli siihen, millaisia vaikutuksia nykymuotoisella sääntelytilanteella on nähty olevan. Seuraavaksi käsittelen seikkoja, jotka aiemmissa luvuissa tekemäni analyysin perusteella sääntelytarpeeseen vaikuttavat. Jaottelen vaikutukset talouteen ja turvallisuuteen liittyviin vaikutuksiin.

Vaikutukset ovat taloudellisia, mikäli sääntely tai sen puute itsessään aiheuttaa toiminnanharjoittajille tai muille myönteisiä tai kielteisiä taloudellisia seuraamuksia. Pidän negatiivisia taloudellisia vaikutuksia osoitettuina ensinnäkin, koska toiminnanharjoittajan on sisämarkkinoilakin selvitettävä toisen valtion oikeussääntöjä ja sertifioimisprosesseja, jotta voisi siellä tehokkaasti harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiseksi, koska kilpailulla voidaan katsoa olevan tiettyyn pisteeseen asti tehokkuutta lisääviä vaikutuksia, lainsäädäntöjen erot minimisääntelyn puuttuessa heikentää toiminnanharjoittajien mahdollisuuksia kilpailla toisessa jäsenvaltiossa tuon jäsenvaltion yrittäjien kanssa. Kilpailun mahdollisessa vähenemisessä riskinä on myös palveluiden kuluttajahintojen nouseminen.

Kuitenkin, kuten todettua, Santosen ja Paasosen mukaan minimisääntelyn luominen hyödyttäisi erityisesti alan suurimpia toimijoita. Sääntely silti heidän mukaansa todennäköisesti vahvistaisi eurooppalaisten turvayritysten kilpailuasemia kansainvälisillä markkinoilla.<sup>295</sup> Myös edellä sisämarkkinoita käsitelleessä alaluvussa todetusti turvamarkkinoiden fragmentoituneisuutta pidettiin alan kehityksen merkittävimpänä esteenä. Muuallakin kirjallisuudessa on todettu, että koska Euroopan ulkopuolinen teollisuus on vahvasti läsnä, ei eurooppalaisen turva-alan voida

---

<sup>295</sup> Santonen & Paasonen 2014, 586

katsoa suoriutuneen vahvasti.<sup>296</sup> EU on ollut yksi suurimmista sääntelyn puolestapuhujista, mutta sääntely EU:n piirissä ulottuu edelleen vain pieneen osaan palveluista.<sup>297</sup>

Vaikutukset kohdistuvat turvallisuuteen silloin, kun sääntelystä tai sen puutteesta voi katsoa seuraavan palveluiden laadun paraneminen tai heikkeneminen. Tällöin turvallisuuden kohottamiseksi tarkoitettut palvelut eivät toteuta niiden tarkoitusta riittävällä tasolla. Pidän negatiivisia vaikutuksia palveluiden laadulle osoitettuina sikäli, kun toisessa jäsenvaltiossa lyhyen koulutuksen tai ei lainkaan koulutusta hankkinut voi työskennellä erittäin pitkälle säänneltyssä jäsenvaltiossa ilman lisäkoulutusta merkitseviä toimenpiteitä. Tehtäviä on mahdollista oppia käytännössäkin, mutta nähdäkseni on kiistatonta, että koulutus parantaa teoreettisen ja käytännöllisen ammattitaidon lähtökohtia. Koulutuksen puuttuessa todennäköisyys sille, että käytännön työtilanteessa vartija ei tiedä, mitä tehdä, kasvaa. Mitä enemmän valtiossa on uskottu turvallisuuspalveluiden tuottamisvastuuta yksityiselle sektorille, sitä enemmän palveluiden laadun alenemisella on vaikutusta valtion sisäiseen turvallisuuteen. UNODC:n piiristä on todettu, että yksityisten turvallisuuspalveluiden hoitaessa enenvissä määrin perinteisesti poliisille kuuluvia tehtäviä on riskinä, että poliisi kiinnittää näihin alueisiin vähemmän huomiota.<sup>298</sup> Suomessakin on esimerkiksi poliisin haltuunottamien henkilöiden vartiointia ja nykyisin jopa kuljetuksia ulkoistettu yksityisille turvayrityksille. Toisaalta palveluiden laadun heikkenemisellä voi olla välillisiä taloudellisiakin vaikutuksia, jos alan luotettavuus kuluttajien silmissä kärsii. Myös Hakalan mukaan sääntelylle on alalla tilausta, sillä villisti toimivien yhtiöiden nähdään heikentävän alan nauttimaa luottamusta ja arvostusta. Sääntelemättömien olojen todetaan myös häiritsevän kilpailua ja työoloja sekä heikentävän valtiontaloutta harmaan talouden välityksin.<sup>299</sup>

Katson vaikutukset turvallisuuteen osoitetuiksi myös silloin, jos turvapalvelut muotoutuvat epädemokraattisesti niin sanotusti mittatilauspalveluiksi, joissa etuoikeutettuja ovat he, joilla on varaa palveluista maksaa. Kuten todettu, tällöin veronmaksuhalukkuus saattaa heikentyä syöden ajan mittaan kaikille tarkotettujen turvapalveluiden rahoituspohjaa. Kansainvälisten esimerkkien valossa sääntelyn uupuessa liittyen viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden tehtäväalueiden rajoihin kasvaa myös riski epäasianmukaiseen käyttäytymiseen sekä asenteiden muodostumiseen sektoreiden välillä. Tällaiset kilpa-asetelmat ovat omiaan vaikuttamaan turvallisuuteen, sillä ne vievät huomiota pois itse toimenkuvasta. Huomattava on, että

---

<sup>296</sup> Sempere 2011, 256

<sup>297</sup> Krahmann & Abzhaparova 2010, 24

<sup>298</sup> UNODC 2014, 80

<sup>299</sup> Hakala 2008, 39



palveluiden laadun ja yleisen turvallisuuden vaikutusten välityksin vaikutukset saattavat kohdistua kansalaisten perusoikeuksiin, koska kyseessä on ala, joka voi niihin tietyin edellytyksin puuttua.

Turvallisuuteen vaikuttavana on pidettävä sitäkin, jos alan lupamenettelyistä ei ole säädetty laissa, taikka jos alalle pääsemiseksi ei vaadita minkäänlaista lupaa. Tämä pätee niin turvallisuusalan elinkeinoluvan muodossa yrittäjien kohdalla, kuin lupana toimia turvallisuusalan työntekijänäkin. Tällöin ei ole mitään kontrollia sille, ketkä ja millaisilla taustoilla pääsee alalle. Yrittäjänä saatetaan toimia epäasianmukaisesti esimerkiksi tietosuojakysymysten suhteen, jolloin asiakkaiden tärkeät tiedot voivat vaarantua. Toisaalta työntekijänä jo yksittäisellä vartijalla on mahdollisuus vaarantaa vaikkapa kokonaisen kauppakeskuksen turvallisuus, sillä vastuu sellaisen lukitsemisesta, kameravalvontalaitteistoista sekä kulunvalvonnasta on yleensä uskottu vartijalle. Mikäli epärehellisesti aiemmin käyttäytyneiden vartijoiden pääsy takaisin alalle ei mitenkään kontrolloida, on epärehellisyyden luonteesta riippuen vartiointikohteen ja siellä käyvien ihmisten turvallisuus kiistatta vaarantunut.

Edellä mainituilla perusteilla olen tullut siihen tulokseen, että yksityisille turvallisuuspalveluille on Euroopan unionin alueella korostunut tarve minimisääntelylle. Esiin nostamani ongelmat ovat sitä laatua, että niihin voitaisiin vaikuttaa nimenomaisesti kattavalla ylikansallisella sääntelyllä. Kansallinen sääntely on vastaisuudessaakin tarpeen, koska oikeuskulttuureissa säilyy joka tapauksessa eroja. Alan erityisestä luonteesta yksityisen ja julkisen välimaastossa johtuu, että sen toimivuutta ei voida arvioida samojen kriteerien valossa, kuin minkä tahansa muun alan. Näin ollen sääntelyn jättämistä pelkkien perusvapauksien ja itsesääntelyn varaan ei voida pitää hyväksyttävänä. Huomattava on, että kirjallisuudessa muuallakin on otettu kannaksi se, että minimisääntelyä tulisi luoda.<sup>300</sup>

Mielestäni tärkeimmät osa-alueet sisämarkkinoiden minimisääntelylle, jotta edellä kuvatuilta vaikutuksilta voitaisiin välttyä tai ne voitaisiin minimoida, olisivat mainitsemani pakollinen lupamenettely ja toiminnanharjoittajien rekisteröinti, pakollinen koulutus turvallisuusalan eri toimenkuviiin, selkeärajaiset säännöt yksityisten ja julkisten turvallisuuspalveluiden tehtäväalueista sekä säännöt yksityisen turva-alan ja viranomaisten yhteistyöstä. Erityisesti koulutuksesta kaivataan lisää tutkimusta sen suhteen, minkä laajuinen koulutus on katsottava riittäväksi työntekijöille, jotka voivat puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Koska ala on muodostunut Euroopan-laajuisesti sangen hajanaisesti, ei ole mielestäni realistista ajatella, että alasta voitaisiin

---

<sup>300</sup> Button & Stiernstedt 2016, 408

tehdä yhdellä päätöksentekomenettelyllä esimerkiksi kolmivuotista koulutusta vaativa. Tälläkin olisi vaikutuksensa alan toimivuuteen koulutuskustannusten yllättävästä noususta johtuen. Realistista ei ole myöskään ajatella, että merkittäviä tuloksia voitaisiin saavuttaa vailla kustannuksia.

Julkisen ja yksityisen yhteistyön osalta on nähdäkseni painotettava yritysten vastuullisuutta. Logiikkana vastuun ulottamisessa yksityiselle pidän sitä, että yksityiselle sektorille on avattu portit perinteisesti viranomaisten hoitamalle alueelle. Koska toiminta käsittää toisinaan lievää julkisen vallan käyttöä, toimintaa on pidettävä erityislaatuisena, sillä juuri vastuukysymysten takia toiminta useimmiten rajataan pelkälle julkiselle sektorille. Erityislaatuinen luonne tuo mukanaan myös erityislaatuiset ansaintamahdollisuudet. Tältä kannalta vastuu esimerkiksi kriisitilanteissa viranomaisten avustamisessa olisi mielestäni perusteltua; käsittävähän yksityiset turvallisuusalan yritykset merkittävät henkilö- ja kalustovoimavarat. Myös arkisemmissa tilanteissa turva-alan yrityksellä tulisi olla valmiudet avustaa poliisia näiden tarvitessa tietoja esimerkiksi vartioimiskohteen kulun- tai kameravalvonnasta.

## Kirjallisuus

- Avant, D. D. (2009). *PART FOUR: Regulating PMSC. Governance Dynamics and Regulation in the Global Private Security Market.*
- Barnard, C. (2013). *The Substantive Law of the EU.* Oxford: Oxford University Press.
- Berndtsson, J. (2012). Security Professionals for Hire: Exploring the Many Faces of Private Security Expertise. *Millennium: Journal of International Studies*, 303-320.
- Born, H., Caparini, M., & Cole, E. (2007). *Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects.* Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4, 113-134.
- Button, M., & Stiernstedt, P. (2016). Comparing private security regulation in the European Union. *Policing and Society*, 398-414.
- Claassen, R. (2011). The Marketization of Security Services. *Public Reason*, 3(2), 124-145.
- CoESS/ESTA. (2005). Joint CoESS/ESTA position paper on the Draft Directive on Services in the Internal Market. Brussels.
- Confederation of European Security Services. (2011). *Private Security Services in Europe: Facts and Figures.*
- Confederation of European Security Services. (2013). *Private Security Services in Europe: Facts and Figures.*
- Confederation of European Security Services. (2015). *Private Security Services in Europe: Facts and Figures.* CoESS.
- Dempsey, J. S. (2011). *Introduction to Private Security.* Belmont: Wadsworth, Cengage Learning.
- den Hertog, J. (2010). *Discussion Paper Series 10-18: Review of economic theories of regulation.* Utrecht: Utrecht School of Economics.
- DeWinter-Schmitt, R. (2015). Transnational business governance through standards and codes of conduct. In R. Abrahamsen, & A. Leander, *Routledge Handbook of Private Security Studies* (pp. 258-267).
- Dickinson, L. A. (2007). Chapter 12 - Contract as a tool for regulating private military companies. In S. Chesterman, & C. Lehnardt, *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (pp. 217-238).
- Ecorys. (2011). *Security Regulation, Conformity Assessment & Certification.* Brussels: Ecorys.
- Hakala, J. (2008). *Why regulate manned private security?* Helsinki.
- Hatzopoulos, V. (2007). Assessing the Services Directive (2006/123/EC). 215-261.
- Hautamäki, T. (2016). *Yksityisen turvallisuusalan valvonta.* Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Hess, K. M. (2009). *Introduction to Private Security* (5th ed.). Wadsworth, Cengage Learning.
- Hoffman, W., & Nyikos, S. (2018). *Governing Private Sector Self-Help in Cyberspace: Analogies from the Physical World*. Carnegie Endowment for International Peace.
- International Stability Operations Association. (2011). ISOA Code of Conduct Version 13.1.
- Katz, A., & Maffai, M. (2015). The extension of international human rights law to private military and security companies. In R. Abrahamsen, & A. Leander, *Routledge Handbook of Private Security Studies* (pp. 228-237).
- Keinänen, A., & Paasonen, J. (2015). Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. *Edilex-sarja*, 20.
- Kiikeri, M. (2003). *The Freedom of Establishment in the European Union*. Ministry of Trade and Industry.
- Krahmann, E. (2015). Regulation through procurement policies. In R. Abrahamsen, & A. Leander, *Routledge Handbook of Private Security Studies* (pp. 248-257).
- Krahmann, E. (2016). Choice, voice and exit: Consumer power and the self-regulation of the private security. *European Journal of International Security*, 27-48.
- Krahmann, E., & Abzhaparova, A. (2010). *EUI Working Papers. The Regulation of Private Military and Security Services in the European Union: Current Policies and Future Options*. Academy of European Law. Florence: European University Institute.
- Krahmann, E., & Friesendorf, C. (2011). The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP Missions and Operations. Brussels, Belgium.
- Lachow, I. (2016). The Private Sector Role in Offensive Cyber Operations: Benefits, Issues and Challenges. *SSRN*.
- Lee, H. D. (2014). Private Police Services. In J. S. Albanese, *The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. John Wiley & Sons, Inc.  
doi:10.1002/9781118517383.wbeccj272
- Loader, I., & White, A. (2015). How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation. *Regulation & Governance*.
- Loader, I., & White, A. (2017). How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation. *Regulation & Governance*, 166-184.
- Nemeth, C. (2018). *Private Security - An Introduction to Principles and Practice*. CRC Press.
- O'Connor, D., Lippert, R., Greenfield, K., & Boyle, P. (2004). After the "quiet revolution": the self-regulation of Ontario contract security agencies. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 138-157.
- Pashley, V., & Cools, M. (2012). Private security in Europe: Towards a European private security model for the future. *European criminal justice and policy*, 93-114.

- Pattison, J. (2020). From defence to offence: The ethics of private cybersecurity. *European Journal of International Security*, 233-254.
- Percy, S. (2015). Norms and regulation. In R. Abrahamsen, & A. Leander, *Routledge Handbook of Private Security Studies* (pp. 219-227).
- Prenzler, T., & Sarre, R. (2012). The Evolution of Security Industry Regulation in Australia: A Critique. *International Journal for Crime and Justice*, 1(1), 38-51.
- Raitio, J. (2020). EU:n sisämarkkinat ja yritystoiminta. In S. Villa, M. Airaksinen, A. Alén-Savikko, J. Bärlund, J. Jauhiainen, T. Kaisanlahti, . . . K. Viitanen, *Yritysoikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Ranito, J. J. (2019). *Regulating US Private Security Contractors*. Springer International Publishing.
- Saarenpää, A. (2011). Oikeusinformatiikka. In M. Niskanen, *Oikeusjärjestys* (pp. 411-544). Rovaniemi: Bookwell Oy.
- Santonen, T., & Paasonen, J. (2014). Evaluating the adequacy of private security industry regulation in Finland. *Security Journal*, 585-604.
- Santonen, T., & Paasonen, J. (2015). Evaluating private security sector market perceptions in Finland. *Security Journal*, 230-251.
- SEESAC, South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons. (2006). The Sarajevo Code of Conduct for Private Security Companies.
- Sempere, C. M. (2011). The European Security Industry. A Research Agenda. *Defence and Peace Economics*, 22(2), 245-264.
- Sossai, M. (2015). The legal framework for the armed forces and the regulation of private security. In R. Abrahamsen, & A. Leander, *Routledge Handbook of Private Security Studies* (pp. 238-247).
- Spaninks, L., Quinn, L., Byrne, J., CoESS, & UNI-Europa. (1999). European Vocational Training Manual for Basic Guarding.
- Stiernstedt, P., Button, M., Prenzler, T., & Sarre, R. (2019). The 'three-pillars model of regulation': a fusion of governance models for private security. *Security Journal*.
- The International Committee of the Red Cross; Swiss Government. (2009). The Montreux Document: On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict.
- United Nations General Assembly. (2011, May 23-27). Draft of a possible Convention on Private Military and Security Companies (PMSCs) for consideration and action by the Human Rights Council. Geneva.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety*. Vienna: United Nations.

- van Steden, R., & Sarre, R. (2007). The Growth of Private Security: Trends in the European Union. *Security Journal*, 222-235.
- van Steden, R., & Sarre, R. (2007a). The Growth of Privatized Policing: Some Cross-national Data and Comparisons. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 51-71.
- Wakefield, A. (2005). The Public Surveillance Functions of Private Security. *Surveillance and Society*, 2(4), 529-545.